

LA PROTECTION DES MINORITÉS

Etat du problème
Ses possibilités d'évolution

par

René REYDELLET

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Lundi 13 Décembre 1937

MEMBRES DU JURY

Président de thèse : **M. de la PRADELLE**

Assesseurs : **MM. GIDEL et SCELLE**

PARIS - 5^e

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot, 3

1937

LA PROTECTION DES MINORITÉS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA PROTECTION DES MINORITÉS

**Etat du problème
Ses possibilités d'évolution**

par

René REYDELLET

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Lundi 13 Décembre 1937

MEMBRES DU JURY

Président de thèse : **M. de la PRADELLE**

Assesseurs : **MM. GIDEL et SCELLE**

PARIS - 5^e
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, Rue Soufflot, 3

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le problème des minorités est un des plus délicats dans l'ordre international actuel.

« De tous les problèmes issus de la grande guerre, il
« n'en est pas de plus grave que celui des minorités...
« A ces fragments de nations incorporés à l'Etat, qu'une
« autre nationalité, celle de la majorité des habitants,
« soutient et domine, des droits doivent être reconnus :
« droits tels que ces minorités ne soient, par l'arbitraire
« des majorités, jamais atteintes dans aucun de leurs sen-
« timents nationaux, en tant du moins qu'ils gardent une
« forme sociale, sans cependant qu'il soit jamais permis
« à ces minorités de miner politiquement les bases de
« l'Etat auquel, pour ne pas perdre leur territoire histo-
« rique, elle ont dû, loyalement, accepter d'être incorpo-
« rées » (1).

Ce n'est pas à dire qu'il soit entièrement nouveau ; le droit international a connu des traités, par lesquels l'Etat vainqueur prenait l'engagement de respecter les franchises du territoire annexé. Le précédent genèvois de 1815 se rapproche beaucoup du système actuel, et déjà, les grandes puissances avaient pris sous leur protection les nations chrétiennes faisant partie de la Turquie.

L'élément nouveau, c'est la garantie internationale.

(1) De LAPRADELLE. Préface au livre de FOUQUES-DUPARC. (La protection des minorités de race, de langue et de religion, Paris, 1922).

Cette garantie signifie « que les dispositions (des traités) « concernant les minorités sont intangibles, c'est-à-dire « qu'elles ne peuvent pas être modifiées dans le sens de « porter une atteinte quelconque aux droits actuellement « reconnus, et sans l'assentiment du Conseil de la Société « des Nations » (1).

On a voulu voir, dans l'état actuel de la protection internationale des minorités, un droit en formation, dont l'aboutissement serait assez semblable au *jus gentium* du droit romain. Cette idée a été surtout exposée en de nombreuses publications par M. Mandelstam, dont l'activité dans le droit minoritaire est bien connue. D'après cet auteur, les traités de minorités ont créé un véritable « droit humain » limitant la souveraineté de l'Etat au profit de l'individu. Ils ont créé un « fond juridique commun de l'humanité ». C'est la même conception que l'on trouve dans la réponse du Gouvernement autrichien au Conseil, qui avait invité, en 1929, les Etats intéressés à faire valoir leurs observations au sujet de la protection des minorités.

A la vérité, ce sont là des considérations d'ordre moral. Il n'est pas sûr qu'elles aient animé les travaux de la Conférence de 1919. La Conférence devait s'occuper d'un certain nombre de problèmes qui se posaient avec un vrai caractère d'acuité, dans certaines régions de l'Europe. Elle le fit plus ou moins heureusement.

Les difficultés du problème des minorités sont nombreuses.

Il y a d'abord le fait de l'unité nationale, et, à côté d'elle — et non pas nécessairement en antagonisme — la communauté ethnique de religion et de langue, qui

(1) TITTONI, rapport du 20 octobre 1920.

constitue une unité particulière. Comment seront réglés leurs rapports ?

Ensuite, les minorités sont très différentes, historiquement et socialement. Or, leur protection a été organisée sans qu'il ait été tenu compte de leurs particularités. D'où un certain caractère artificiel dans le système de protection.

Enfin, comment réaliser les droits établis au profit des minoritaires, alors que la collectivité à laquelle ils appartiennent n'a aucune existence juridique ?

Néanmoins, de quelque manière qu'on examine le problème, l'élément qui apparaît le plus important est l'élément politique. On peut affirmer, sans exagération, que de la solution donnée aux revendications de *certaines minorités*, peut dépendre la paix ou la guerre. Le mal, a écrit un minoritaire, ne provient pas de l'existence de frontières nationales : « il provient du fait qu'elles ne sont précisément pas assez nationales » (1). Sans doute, mais comment faire pour qu'elles soient « nationales » ?

Il n'y a pas de modifications de frontières qui puissent faire disparaître le problème des minorités.

Examinons le cas de la Transylvanie. Les Hongrois de Roumanie forment, pour la plupart, une enclave, à peu près compacte, dans le pays montagneux situé au nord de la Moldavie. Cette enclave ethnique est séparée de la Hongrie par d'immenses terres roumaines, et elle se trouve en quelque sorte au centre de la Roumanie. Que faire ? Les auteurs des traités de paix ne pouvaient mutiler l'Etat roumain et lui enlever plusieurs millions de ses nationaux

(1) ALDO DAMI : Destin des Minorités.

pour laisser à la Hongrie les quelque 1.200.000 Szekeleys de Transylvanie. La Roumanie prétend au surplus que, parmi eux, se trouvent beaucoup de Roumains, magyarisés au cours du 19^e siècle. Cette affirmation doit incontestablement comporter une grande part de vérité, car le Gouvernement hongrois d'avant-guerre procédait à une magyarisation forcée des éléments allogènes ; les lois Apponyi de 1908 ont marqué le point culminant de cette politique.

Parmi les auteurs qui se sont occupés des minorités, nous croyons devoir citer de Balogh et Sabelli.

De Balogh, dans un livre fondamental : « La protection internationale des minorités », a peut-être épuisé le sujet. C'est un minoritaire. Il se montre sévère pour les traités, qui lui paraissent insuffisants, en ce sens surtout qu'ils ont voulu réaliser l'égalité en droit des minoritaires avec les autres ressortissants, et que l'égalité en droit n'est pas satisfaisante : « Comme nous avons eu l'occasion de le
« dire, les traités font reposer la protection des minorités
« sur l'égalité de droits, sur l'égalité de traitement. Ils
« poursuivent le but de garantir aux ressortissants, appar-
« tenant à des minorités, le traitement accordé par l'Etat
« à ses autres ressortissants. Même sur le terrain de la
« liberté individuelle, les traités stipulent peu de garan-
« ties spéciales en faveur des minorités. Moins encore,
« pourrions-nous trouver, dans les traités, des garanties
« en faveur des minorités dépassant le cadre des libertés
« générales ». Le traitement des minorités ne doit pas
être une affaire intérieure de l'Etat, mais une affaire
d'ordre international. Puisqu'on a incorporé dans des
Etats des minorités ethniques « sans demander leur
avis » ...« il eût fallu leur garantir la faculté de régler
« les affaires touchant à leurs intérêts particuliers, avec

« une certaine indépendance » (1). Cependant, cette autonomie n'a pas été jugée conciliable avec l'unité de l'Etat, et elle a été restreinte à des objets déterminés. A ce sujet, de Balogh note une singulière inconséquence des traités. Alors que des minorités « formant presque la seule population de territoires étendus », n'ont reçu aucune autonomie, celle-ci a été concédée au territoire des Ruthènes, au sud des Carpathes. Il est vrai que le peuple ruthène avait manifesté le désir de former un Etat avec la Tchécoslovaquie. Mais pourquoi n'avoir pas tenu compte des vœux des autres minorités ?

En un mot, d'après de Balogh, les traités n'ont pas résolu la question des minorités ; il prétend même que les minorités nationales ont joui d'une situation meilleure avant la guerre. Les Etats nouveaux et les Etats agrandis ont une conception erronée des droits minoritaires. Ils ne les envisagent pas comme une conséquence des obligations internationales, qu'ils ont acceptées, mais comme une concession par eux consentie, en reconnaissance de leur indépendance, ou de leur agrandissement. Si bien qu'on peut craindre que, dans un avenir rapproché, ces prétendues concessions n'apparaissent trop lourdes aux Etats, dont le nationalisme devient de plus en plus intransigeant.

Il faudrait donc affranchir la protection des minorités de toute influence politique et la placer « sous l'égide du droit international ». Mais il existe à cette solution une grande difficulté ; les droits minoritaires sont considérés comme *res inter alios acta*, c'est-à-dire comme établis au profit de tiers, qui ne peuvent pas les faire valoir, parce

(1) La protection internationale des minorités, p. 169.

qu'ils n'ont pas la personnalité juridique. C'est pourquoi de Balogh estime qu'ils devraient se changer en droits complets « dont les sujets peuvent se réclamer, à leur gré, devant les tribunaux internationaux ». Cette idée est vivement combattue par les théoriciens de la souveraineté absolue de l'Etat. Mais il faut remarquer que la Société des Nations et les traités ont apporté des limitations assez sensibles à cette souveraineté, « pour qu'on puisse supposer que les choses, qui paraissent incompatibles avec la « souveraineté, deviendront, dans une phase ultérieure de « l'évolution, compatibles avec elle » (p. 270).

A l'opposé de ces conceptions, se trouve Sabelli.

Sabelli a exposé ses idées dans le tome deuxième de son ouvrage « Nazioni e minoranze etniche ». Pour lui, une chose importe avant tout : la stabilité de l'Etat national. Les minorités ont droit à l'existence, mais à la condition qu'elles ne constituent pas un élément de désagrégation. Seul, un Etat fort peut donner les libertés nécessaires aux minorités. Il est vain et illogique de vouloir créer un Etat sur la base nationale. Une théocratie, une monarchie absolue, un empire militaire, une république syndicaliste, peuvent être, dans certaines circonstances déterminées, des organismes plus naturels et plus solides que beaucoup d'Etats nationaux. L'Europe a été fragmentée en un grand nombre de microcosmes politiques, par amour de l'utopie des nationalités, de même qu'il y a trois siècles, l'Eglise Catholique a été scindée en deux, pour satisfaire au principe de la liberté de conscience. Et c'est là, dit-il, la véritable cause de la crise dans laquelle se débat l'Europe. On a détruit de fortes unités politiques pour créer à leur place des organismes qui ne sont pas viables.

Pour Sabelli, les conséquences économiques du droit à

l'existence de toutes les nationalités sont également fâcheuses. Il cite le manifeste des industriels européens d'octobre 1926, dans lequel il est souligné que la disparition des grands groupements politiques de l'Europe d'avant-guerre a porté un coup mortel au commerce international, à cause de la multitude des barrières douanières, résultant de la création des Etats nouveaux.

Il nous paraît vain de prendre parti entre ces deux systèmes.

Dans l'étude que nous avons faite, nous nous sommes inspiré surtout des travaux de la sixième Commission, des délibérations du Conseil, ainsi que des discussions qui ont lieu chaque année à l'Assemblée Générale de la Société des Nations.

Contrairement à l'opinion des deux éminents auteurs, que nous avons résumée plus haut, nous croyons qu'il est juste de rendre hommage à l'œuvre du Conseil, œuvre délicate s'il en fût. Nous avons critiqué ce qui s'appelle la procédure d'examen et d'exécution. Toute chose humaine est perfectible. Mais n'est-ce pas déjà un résultat appréciable d'avoir, en dépit du déchaînement des passions des minoritaires et des Etats intéressés, réussi à maintenir un sage équilibre entre les deux forces opposées et, par là-même, d'avoir contribué à la sauvegarde de ce bien inestimable : la paix ?

CHAPITRE PREMIER

I. — Autodisposition des Peuples ou intégration

La Conception Wilsonienne

Comment la Conférence de la Paix a résolu le problème

Si l'on veut se rendre compte de l'esprit dans lequel ont été élaborés les traités de minorités, il est indispensable de rappeler comment a été conçue par les puissances alliées et associées l'idée de la minorité, comment elle a été formulée par le Président Wilson et de quelle manière les traités l'ont finalement adaptée aux nécessités politiques et économiques.

Pendant la guerre, afin de s'assurer les sympathies de l'opinion mondiale et pour affaiblir les bases des Empires Centraux, les puissances alliées avaient proclamé à différentes reprises le principe de l'autodisposition des peuples. Ainsi, la guerre contre l'Allemagne et ses satellites devenait une guerre de libération des minorités asservies.

Cette idéologie se trouvait être conforme à celle du Président Wilson.

Or, pendant que les puissances alliées s'efforçaient d'amener la grande République des Etats-Unis à se ranger à leurs côtés, l'Allemagne, par une intense propagande, cherchait à prolonger le plus possible l'état de neutralité

rigoureuse dans lequel elle s'était enfermée depuis le début des hostilités.

Cependant, dès le mois de mai 1916, le Président Wilson proclame le droit, pour chaque peuple, de choisir le Gouvernement sous lequel il veut vivre.

C'est là l'idée première, l'idée pure, pourrait-on dire, du droit des peuples, telle que l'envisageaient les théoriciens, dans les différents congrès avant et pendant les hostilités.

Mais, dès 1917, la conception wilsonienne perd de sa rigidité.

Il n'est plus question que du droit des peuples à la sauvegarde de leur existence, de leur culture et de leur développement social.

C'est cette idée nouvelle que le Président Wilson avait voulu consacrer dans une clause relative aux minorités, clause spécifiant que la Société des Nations exigerait comme condition préalable à la reconnaissance des nouveaux Etats, que ceux-ci accordent à leurs minorités le même traitement qu'à leurs majorités.

Ainsi, l'idée d'une tutelle des minorités a remplacé le principe de la libre disposition des peuples.

Ces deux idées ne sont évidemment pas équivalentes, et le fait que la première l'ait finalement emporté prouve que les puissances alliées et associées n'ont pu tenir leurs engagements.

Il était à prévoir que les Etats nouvellement constitués devraient chercher à faire prévaloir la nationalité de la majorité ; c'est là une conséquence qui dérive de la constitution même d'un Etat national.

Or, qu'est-ce que la tutelle des minorités, finalement admise, sinon la défense des caractères d'un groupe (lan-

gue, culture, religion) contre la politique d'assimilation forcée ?

On peut aller plus loin et affirmer que cette protection des droits n'était considérée que comme devant marquer une phase transitoire, propre à permettre à la minorité une émancipation totale.

Ainsi s'expliquerait le principe des remaniements territoriaux que l'on trouve dans le Pacte.

Lorsque la Conférence de la Paix commença les discussions relatives au problème des minorités, elle ne se trouvait donc pas devant un problème entièrement neuf.

Sans doute, aucun fait nouveau n'était intervenu depuis le traité de Berlin, mais si les chancelleries n'avaient pas eu l'occasion de s'occuper du problème, l'opinion publique, dans les Etats intéressés, avait élaboré tout un programme de revendications, en particulier le parti socialiste en Autriche et les éléments juifs en Pologne.

L'Empire d'Autriche-Hongrie offrait à cet égard un champ d'action particulièrement utile avec ses huit nationalités différentes.

Cependant, le statut de Kremsier, qui reconnaissait à chaque groupe le droit de conserver sa propre nationalité et sa langue sous la garantie de l'Etat, n'eut que la valeur d'une simple affirmation.

L'article 19 de la Constitution autrichienne reconnaissait à tous les peuples de l'Empire le droit à la protection de sa culture, de sa langue, ainsi que de sa nationalité et, « dans les régions où existent des nationalités différentes, les établissements publics et d'éducation devaient être organisés de manière que chaque nationalité possède les moyens nécessaires pour être instruite dans sa langue ».

Deux solutions, en somme, étaient possibles : l'une, qui avait été adoptée par tous les congrès diplomatiques du

XIX^e siècle, consistait à demander aux Etats, qui intégraient de nouvelles populations, de leur reconnaître le maximum de libertés ; l'autre, préconisée par les organisations internationales pacifistes, socialistes et sionistes, visait à réclamer le droit, pour chaque groupe minoritaire, de maintenir son indépendance, en vue de l'octroi d'une autonomie plus ou moins complète.

Ces deux thèses s'affrontèrent en 1919, lors des discussions préliminaires à la reconnaissance de nouveaux Etats.

Les conceptions qui leur servent de support sont irréductibles, puisque l'une tend à une intégration de la minorité dans l'Etat national par une sage politique d'assimilation, et l'autre à sa préservation contre l'influence unificatrice de cet Etat.

La première tend à l'absorption ; la seconde, au moyen de la garantie internationale, maintient l'autonomie des éléments minoritaires et, dans une certaine mesure, prépare leur indépendance.

Ni l'une ni l'autre de ces conceptions ne prévalut complètement.

Les dirigeants de la Conférence de la Paix s'en tirèrent par un compromis : ne voulant pas créer un Etat dans l'Etat, ils accordèrent aux minorités des droits individuels, sans pour cela en faire des sujets de droits, puisque, dans les traités, il n'est question que de « personnes appartenant à des minorités de race, de langue et de religion ».

Il n'en est pas moins exact que les droits ainsi reconnus supposent, par leur nature, l'existence d'une communauté minoritaire.

C'est ainsi que Fauchille peut dire qu'en réalité ce ne sont pas les individus qu'on a voulu, comme autrefois, protéger, mais, dans une certaine mesure, toutes les minorités considérées comme entités collectives.

II. — Sources de la protection des minorités

La Société des Nations ne s'est pas donné pour mission de prendre sous sa protection toutes les minorités.

La protection qu'elle a édictée constitue un privilège, une mesure d'exception pour un certain nombre de cas énumérés dans les textes et conventions en vigueur.

D'où il suit que le droit à la protection pour telle minorité ne peut être présumé, s'il n'est expressément prévu par les textes. C'est ainsi que la convention de Rapallo (1922) garantit le libre usage de la langue et de la liberté religieuse à la minorité italienne des parties des territoires de l'Autriche et de la Hongrie rattachées à l'Etat Serbo-Croate-Slovène, tandis qu'aucune protection n'est accordée à la minorité yougoslave en Italie. Cette dernière ne peut donc invoquer, par assimilation, des règles qui n'ont pas été édictées spécialement pour elle.

Les traités de minorités ont été conclus entre les puissances alliées et associées et les Etats intéressés. Les engagements pris par ces derniers l'ont été, non seulement devant les puissances alliées et associées, mais aussi devant la Société des Nations, à laquelle celles-ci ont cédé leurs droits.

Les grandes puissances ne sont pas bénéficiaires des stipulations des traités de minorités ; les bénéficiaires sont des entités qui, d'après la doctrine dominante, n'ont pas qualité de sujets de droit international.

Les sources de droit relatives à la protection des minorités sont :

1° les traités de paix conclus entre les principales puis-

sances alliées et associées et les anciennes puissances centrales ;

2° les traités de minorités conclus, soit entre les principales puissances et les Etats nouveau-nés ou agrandis, soit entre les divers Etats ;

3° les déclarations de certains Etats devant le Conseil de la Société des Nations ;

4° les résolutions du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations.

Il faut y ajouter les avis consultatifs et les arrêts de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Les minorités protégées se trouvent presque toutes en Europe centrale et orientale. Elles appartiennent à quatorze Etats (Albanie, Autriche, Bulgarie, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lithuanie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Turquie, Yougoslavie), auxquels il faut ajouter l'Allemagne pour la Haute-Silésie.

Ces quatorze Etats (Allemagne non comprise), comptent environ cent millions d'habitants, et les groupes minoritaires forment à peu près le quart de cet ensemble.

En quoi les traités de minorités se différencient-ils des traités antérieurs ?

Dans les traités d'avant-guerre, chaque puissance signataire avait le droit d'intervenir d'elle-même et d'exiger le respect des clauses convenues. C'est cette intervention individuelle qu'on a voulu éliminer dans les traités de 1919, de manière à éviter toute immixtion d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat. Aujourd'hui, le droit d'intervention est confié à la Société des Nations, et le fait qu'un Etat fait appel à la garantie internationale ne peut être considéré comme une « intervention politique inad-

missible dans les affaires intérieures d'un Etat étranger » (1).

Les traités de paix ne font aucune allusion à la durée de la tutelle minoritaire.

D'autre part, le Pacte ne contient aucune clause à cet égard.

Il est permis d'en conclure que la protection des minorités a été considérée comme ayant un caractère transitoire. On était convaincu, en effet, que grâce aux efforts de la Société des Nations et des Gouvernements intéressés, les minorités finiraient par s'incorporer aux éléments de la majorité.

Il nous reste maintenant à examiner les actes intervenus entre les puissances concernant les minorités.

Il convient de mentionner, tout d'abord, les traités. Ce sont : le traité avec la Pologne, signé à Versailles le 28 juin 1919 ; le traité avec l'Autriche (traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, art. 62-69) ; le traité avec le royaume des Serbes, Croates et Slovènes (1919) ; le traité de paix avec la Bulgarie (27 novembre 1919, art. 49-57) ; le traité signé à Paris avec la Roumanie le 9 décembre 1919 ; le traité de paix avec la Hongrie, dit du Trianon (5 juin 1920, art. 54-60) ; le traité avec la Grèce, signé à Sèvres, le 10 août 1920 ; le traité concernant spécialement la Bessarabie, signé à Paris le 28 septembre 1920 (art. 3-6) ; le traité de paix avec la Turquie, signé à Lausanne le 24 juillet 1923 (art. 37-45) ; le protocole intervenu avec la Grèce et relatif à la Thrace (24 juillet 1923).

(1) Déclaration de M. STRESEMANN à la séance du Conseil du 6 mars 1929 (J. O. 1929, N° 4, p. 520). Voir également dans ce sens le rapport de M. de MELLO-FRANCO à la 6^e Assemblée et les déclarations de M. POLITIS à la séance du Conseil du 5 juin 1928.

Tous ces instruments diplomatiques, qui ont mis en présence l'Etat intéressé et les principales puissances alliées et associées, sont placés sous la garantie de la Société des Nations.

Viennent ensuite les déclarations :

Au cours de sa première assemblée, le 15 décembre 1920, la Société des Nations, adoptant les propositions d'une commission spéciale, avait décidé que les Etats baltes et l'Albanie, au moment de leur admission dans son sein, devaient accepter formellement les principes généraux inclus dans les traités de minorités.

D'où, la déclaration de la Finlande, contenue dans la lettre de M. Enckell à Lord Robert Cecil, le 16 novembre 1920 ; la déclaration de l'Albanie (2 octobre 1921) ; la déclaration de la Lithuanie (12 mai 1922) ; la déclaration de la Lettonie (7 juillet 1923) ; et la déclaration de l'Esthonie (17 septembre 1923).

Ces déclarations, d'après M. le Professeur Le Fur, n'ont pas le caractère d'accords internationaux.

Enfin, il convient de signaler les conventions intervenues entre deux Etats, pour régler le sort de leurs minorités respectives. Ce sont : le traité de Brunn (7 juin 1920) entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie ; le traité de Prague (29 novembre 1921) entre la Pologne et la ville libre de Dantzig (9 novembre 1920) ; la convention entre la Pologne et l'Allemagne relative à la Haute-Silésie, signée à Genève le 13 mai 1922 (art. 64-158) ; la convention de Varsovie entre la Pologne, l'Esthonie, la Finlande et la Lettonie (17 mars 1922) ; la convention de Memel entre les principales puissances alliées et associées et la Lihuanie (8 mai 1924, art. 11) ; la convention signée à Neuilly, le 27 novembre 1919, entre la Grèce et la Bulgarie, relative

à l'émigration facultative des minorités ; la convention de Lausanne entre la Turquie et la Grèce, signée le 30 janvier 1923, pour régler l'échange obligatoire des sujets turcs de religion grecque orthodoxe et des sujets grecs de religion musulmane, étant spécifié que ladite convention ne s'appliquait ni aux Grecs de Constantinople, ni aux Musulmans de la Thrace occidentale.

III. — Droits des minorités : vie, liberté, nationalité

Quels sont les droits garantis par les traités des minorités ?

Dans une première catégorie, nous mentionnerons les règles concernant les conditions juridiques de tous les habitants de l'Etat, c'est-à-dire de tous ceux qui y sont domiciliés, aussi bien que de tous ceux qui y sont simplement en résidence.

Il s'agit de la protection de la vie, de la liberté, accordée sans distinction de langue, de race, de religion, et du libre exercice de celle-ci (art. 2 du Pacte et articles correspondants des autres traités).

A la vérité, ces droits ne sont pas spécifiquement minoritaires ; ce sont des droits qui appartiennent à tout homme, en tant qu'homme ; ce sont des droits humains.

Par contre, « la nationalité, telle qu'elle est prévue aux « traités des minorités, fait partie intégrante du statut « des minorités » (1).

(1) De LAPRADELLE. La réforme agraire en Lettonie et le droit des minorités (page 160).

Le droit à la nationalité est essentiellement un droit minoritaire.

Il constitue une grave dérogation au principe de la souveraineté des Etats, car s'il était un droit reconnu jusque-là sans conteste aux Etats, c'était bien celui de légiférer librement en cette matière

« Comme il appartient à toute Société de déterminer
« les personnes qui en font partie, il appartient aussi à
« chaque Etat de régler souverainement les conditions
« nécessaires pour l'acquisition et la perte de la nationalité. Le droit international ne peut pas forcer les Etats
« de modifier à cet égard leur droit interne, et ce n'est
« que par des actes de leur propre volonté que les Etats
« peuvent réformer le droit en vigueur dans le sens d'une
« vérité supérieure en partant de principes connus » (1).

L'intervention des puissances alliées et associées s'explique néanmoins aisément : il fallait empêcher que les Etats contenant des minorités refusent « pour des considérations de race, de religion ou de langue... leur nationalité à certaines catégories de personnes, malgré le lien effectif qui les rattache au territoire attribué à l'un ou à l'autre desdits Etats » (2).

D'où il suit que la liberté des Etats assujettis aux traités de décider quels sont ses ressortissants est limitée par la disposition des traités de paix et des traités de minorités, qui constituent des engagements d'ordre international.

L'acquisition de la nationalité, comme sa consécration, intéressent donc le droit minoritaire.

En ce qui concerne l'acquisition de la nationalité, les

(1) Annuaire de droit international 1927 (T. 1^{er}, p. 9).

(2) Recueil des avis consultatifs de la Cour Permanente (N^o 7, page 15).

traités tiennent compte de deux éléments : le lieu de naissance et le domicile des parents au moment de la naissance.

Le seul fait qu'un individu est né en territoire polonais suffit à le faire considérer en principe comme sujet polonais.

Si la personne née sur le territoire du nouvel Etat avait, au moment de l'entrée en vigueur des traités, la nationalité de l'Etat dont le territoire a été cédé, elle acquiert la nationalité du nouvel Etat sans aucune formalité, à condition, toutefois, que ses parents y aient été domiciliés à l'époque de sa naissance (« de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du présent traité, elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées ») (1).

Quant au domicile, il s'acquiert par un certain laps de temps.

Par conséquent, la personne domiciliée, avant l'entrée en vigueur des traités, dans le territoire dévolu au nouvel Etat, est, en principe, considérée comme sujet de cet Etat, sans formalité.

Cependant, le traité de Versailles (article 91) a fixé une date au delà de laquelle le sujet domicilié n'est pas automatiquement sujet du nouvel Etat : il spécifie que les sujets allemands ou leurs descendants, qui ont établi leur domicile dans les territoires cédés, postérieurement au 1^{er} janvier 1908, ne pourront acquérir la nationalité polonaise sans une autorisation spéciale du Gouvernement polonais.

Il convient de souligner une disposition exceptionnelle en faveur des Juifs habitant la Roumanie, qui sont déclarés « de plein droit et sans aucune formalité » ressortis-

(1) Voir article 4 du Traité de minorités avec la Roumanie.

sants roumains, sous la condition de ne pouvoir « se prévaloir d'aucune autre nationalité » (1).

Toutes ces dispositions s'appliquent aux nouveaux Etats, nés après la guerre de 1914.

Pour ces Etats, les règles ci-dessus ne concernent que les personnes nées ou domiciliées dans les territoires annexés.

Mais, s'agissant des personnes domiciliées dans les provinces faisant déjà partie de l'Etat, les dispositions légales varient d'Etat à Etat.

Ainsi, la Yougoslavie ne fait pas de différence entre les nouvelles et les anciennes provinces. La Grèce limite les dispositions énoncées aux nouveaux territoires, tandis que la Roumanie étend les effets du domicile à tout son territoire, mais restreint ceux de la naissance aux territoires nouvellement acquis.

Le principe, que la nationalité s'acquiert de plein droit par la naissance ou le domicile, est tempéré par le droit d'option dévolu aux habitants des territoires cédés et à ceux qui ont leur domicile dans les parties non cédées de l'Etat cédant.

Ainsi, les Tchécoslovaques, domiciliés en Allemagne, et ressortissants allemands, ont le droit d'option en faveur de la nationalité allemande ou tchécoslovaque (articles 85 et 91 du traité de Versailles) (2).

De Balogh voit dans le droit d'option « une reconnaissance encore timide du droit des nations à disposer d'elles-mêmes, puisque l'individu, se sentant appartenir

(1) Voir article 7 du Traité de minorités avec la Roumanie.

(2) Mêmes dispositions dans le traité de Neuilly (art. 40) en faveur des Serbo-Croates-Slovènes, ressortissants bulgares, établis en Bulgarie.

« à une collectivité nationale, a la faculté de choisir en « conséquence sa nationalité » (1).

Les conditions du droit d'option sont les suivantes :

- 1° la personne qui l'exerce doit avoir 18 ans révolus ;
- 2° le choix doit s'exercer dans un délai fixé, qui suivra la mise en vigueur du traité.

Ce terme varie, suivant que la personne a acquis la nationalité par le domicile ou la naissance.

Dans le cas de la naissance, le délai est plus long (un ou deux ans).

D'ailleurs, le droit d'option peut être exercé, non seulement pour la nationalité primitive, ce qui est le droit commun, mais aussi pour celui des nouveaux Etats auxquels les intéressés peuvent être attachés par la race ou la langue.

Ainsi, les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire faisant partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise « et qui y diffèrent par la race et la langue, de la « majorité de la population pourront, dans le délai de six « mois à dater de la mise en vigueur du présent traité, « opter pour l'Autriche, la Pologne, la Roumanie, l'Etat « Serbo-Croate-Slovène, selon que la majorité de la population y sera composée de personnes parlant la même « langue et ayant la même race qu'elles » (art. 80 du traité de Saint-Germain).

Les effets juridiques du droit d'option sont :

1° le droit pour celui qui l'exerce de conserver les biens immobiliers qu'il possédait sur le territoire de l'Etat à la nationalité duquel il a renoncé ;

2° le droit d'emporter ses biens meubles, sans être imposé de ce fait ;

(1) De BALOGH, *opus cit.*, page 109.

3° l'option, exercée par le mari, produit ses effets sur la femme et l'option des parents entraîne celle des enfants de moins de 18 ans.

Celui qui avait acquis la nationalité du nouvel Etat par le fait du domicile, et qui a déclaré y renoncer, doit, dans l'année, transférer son domicile dans l'Etat en faveur duquel il a opté.

De la notion du domicile doit être rapprochée celle de l'indigénat.

Dans les traités de minorités qui concernent les Etats successeurs de l'Empire d'Autriche-Hongrie, le droit d'option a été reconnu aux personnes qui y avaient leur indigénat.

L'indigénat, c'est la patrie communale, le lien légal de l'individu avec une commune déterminée.

Il s'agit également de personnes qui diffèrent par la race et la langue de la majorité de la population parmi laquelle elles résident. C'est pourquoi on a pu dire que le droit d'option est reconnu dans l'intérêt des minorités ethniques elles-mêmes.

Une loi autrichienne du 5 décembre 1826 avait admis l'acquisition de l'indigénat en faveur de ceux qui, après avoir obtenu l'autorisation de résider dans un endroit déterminé, y comptaient une résidence ininterrompue de dix années.

Le traité de Trianon pose le principe que celui auquel l'indigénat a été reconnu, acquiert de plein droit la nationalité de l'Etat exerçant la souveraineté sur le territoire où se trouve son domicile.

On a eu tort de ne pas s'en tenir à ce principe d'une application très simple. En effet, l'article 62 du même traité établit une exception importante : « ...les personnes

« qui ont obtenu l'indigénat postérieurement au 1^{er} janvier 1910... n'acquerront la nationalité serbo-croate-slo-vène ou de l'Etat tchécoslovaque, qu'à la condition d'en obtenir l'autorisation de l'Etat serbo-croate-slovène ou de l'Etat tchécoslovaque selon les cas ».

De même, la loi roumaine de 1924, sur la nationalité, décide que les habitants des territoires transférés à la Roumanie n'acquerront la nationalité roumaine que s'ils avaient leur indigénat sur ces territoires le 18 novembre 1918 ; et la loi tchécoslovaque de 1920 reconnaît comme ressortissants tous ceux qui ont acquis, à la date du 1^{er} janvier 1920, l'indigénat, sur les anciens territoires austro-hongrois attribués à la République tchécoslovaque.

Or, ces dispositions soulèvent des difficultés de preuve très grandes. Comment le ressortissant établira-t-il qu'à la date fixée il possédait l'indigénat ? Elles sont aussi l'occasion et le prétexte de mesures arbitraires. De ce fait, de nombreux intéressés se sont trouvés privés de la nationalité à laquelle ils avaient droit en vertu des traités.

C'est ce qui s'est passé, notamment pour les territoires transférés à la Tchécoslovaquie.

Les autorités de cet Etat ont refusé de reconnaître la nationalité des personnes ayant acquis l'indigénat après le 1^{er} janvier 1920, dans une commune du territoire précédemment hongrois, ou qui avaient obtenu leur indigénat dans une commune de Slovaquie ou de Ruthénie, avant cette date, et conformément à la loi hongroise.

Cette pratique a été sanctionnée par le Tribunal administratif de Prague (arrêt du 6 octobre 1923), qui a posé comme principe, que ceux-là seuls avaient acquis l'indigénat dans le territoire enlevé à la Hongrie, qui avaient été expressément admis comme ressortissants dans telle ou telle commune.

De plus, les autorités tchécoslovaques subordonnent la délivrance des certificats de nationalité à la présentation par le requérant de documents prouvant que ses ancêtres habitaient, avant 1871 (date de la première loi hongroise relative à l'indigénat), la Hongrie ou la Ruthénie.

A côté des cas individuels d'option, on trouve une autre solution qui, malgré son caractère anormal, est consacrée dans une convention.

Il s'agit de l'émigration obligatoire et en masse.

On l'a justifiée par l'antagonisme existant entre deux races, dont aucune ne veut accepter la situation d'une minorité sous le gouvernement de l'autre (Grecs et Turcs par exemple). La présence de ces populations séparées du reste de la nation par des raisons politiques, religieuses ou nationales, peut constituer un danger pour l'Etat dans lequel elles se trouvent incorporées. Le mieux serait donc de les réunir à leurs frères de race ou de religion. Nous allons voir comment.

La Convention de Lausanne entre la Grèce et la Turquie s'occupe, dans son article premier, de l'échange obligatoire des sujets turcs de religion grecque orthodoxe, établis en territoire grec. Il s'agit, en somme, d'une émigration forcée de ces deux catégories de personnes. Peu importe que l'article 11 fasse connaître que, dans le mois de l'entrée en vigueur de la Convention, sera constituée une commission mixte, composée de quatre membres pour chacune des parties contractantes, et de trois membres choisis par la Société des Nations, parmi les nationaux des puissances n'ayant pas participé à la guerre de 1914, et qu'elle aura pour mission de faciliter l'émigration et de procéder à la liquidation des biens meubles et immeubles des émigrants. Il n'en est pas moins prévu que des

éléments allogènes sont contraints de quitter le territoire où ils étaient nés et vivaient depuis plusieurs générations.

Ces allogènes n'ont pas le droit de devenir une minorité légale.

Il y a là évidemment une solution « radicale » du problème des minorités, mais une solution contraire à l'esprit des traités de minorités et qui constitue, au point de vue du droit international, « un regrettable pas en arrière » (1).

L'esprit de la Convention gréco-bulgare signée en 1919, à Neuilly, est différent. Il ne s'agit pas, dans ce cas, d'une émigration forcée, mais d'une émigration volontaire et réciproque, dont peuvent user les minorités ethniques de religion ou de langue.

Les deux gouvernements grec et bulgare se réservaient le droit de faciliter l'exercice par les populations de cette faculté d'émigrer librement (art. 1, 2 et 3), faculté limitée d'ailleurs à dix années, à partir de la constitution d'une commission mixte.

L'application de cette Convention ne produisit pas cependant l'apaisement espéré entre la Grèce et la Bulgarie. Le Gouvernement grec, contraint d'accueillir et d'héberger les réfugiés grecs d'Asie-Mineure, procéda à la confiscation des terres de la Macédoine, habitée par la minorité bulgare. Privés de leurs biens, un certain nombre de Bulgares grecs furent contraints d'émigrer, mais la majorité d'entre eux refusèrent de se prévaloir de ce droit et, conservant la nationalité grecque, réclamèrent la restitution de leurs biens. D'où difficultés incessantes, qui donnèrent naissance au grave incident d'octobre 1925,

(1) MANDELSTAM. Académie de droit international 1923 (p. 417).

heureusement réglé par le Conseil de la Société des Nations.

Il n'en est pas moins utile de souligner à quelles conséquences redoutables pour la paix peuvent aboutir les échanges de populations.

Aux droits que nous venons d'énumérer, la doctrine, dans sa majorité, ajoute le droit à la propriété. C'est ainsi que les expropriations sans indemnité, les confiscations de biens sont considérées comme interdites par les traités à l'égard des minorités. Le droit de propriété est considéré comme le corollaire du droit à la liberté.

Au sujet de l'affaire des colons allemands en Pologne, la C.P.J.I. a émis l'avis que l'expression droits civils dans les traités comprend les droits qui découlent d'un contrat relatif à la possession ou à l'usage de biens soit meubles, soit immeubles (1). C'est que, comme l'a fait remarquer Fauchille, « la propriété est en effet une forme de la liberté et de l'activité humaine » (2).

IV. — Devoirs des minorités

Si les minorités doivent être protégées contre toute oppression, elles sont, par contre, tenues à des obligations envers l'Etat auquel elles appartiennent.

Ces obligations ne leur sont pas spéciales, mais en tant que minorités, elles doivent se comporter de telle manière

(1) Avis consultatif N° 6 (p. 23).

(2) Traité de droit interna., t. 1 (p. 591).

que la majorité ne puisse pas douter de leur loyalisme. Si elles réclament l'égalité des droits, elles ne doivent pas se soustraire à l'accomplissement des mêmes devoirs, incombant aux autres citoyens.

Que faut-il entendre par loyalisme ? C'est le devoir de demeurer fidèle à l'Etat et de s'abstenir de tout acte qui pourrait lui être nuisible.

Le fait pour une minorité d'exposer, par voie de pétition, ses griefs contre l'Etat dont elle dépend, ne peut cependant être considéré comme un acte déloyal. Il s'agit de l'exercice d'un droit.

Bien mieux, une minorité « qui déploie tous ses efforts
« pour ne pas être absorbée par une majorité et qui s'at-
« tache, de toutes ses forces, aux sources et aux racines
« de sa vie, n'agit pas, de ce seul fait, déloyalement envers
« l'Etat auquel elle appartient... les droits minoritaires
« constituant une compensation offerte à la minorité, en
« raison du fait que le droit de libre disposition des peu-
« ples n'a pas pu lui être ou ne lui a pas été accordé » (1).

Par contre, il est difficile d'admettre que le loyalisme peut exister concurremment avec les efforts qui seraient faits par la minorité pour arriver à la scission ou à la création d'un Etat particulier, même si ces aspirations doivent être réalisées exclusivement par les voies légales.

V. — Le principe de l'égalité des droits

Il s'agit tout d'abord de l'égalité des droits civils et politiques.

(1) Observation du gouvernement autrichien du 9 avril 1929. (V. *Journal Officiel de la Société des Nations*, supplément spécial, N° 73, p. 70).

Ainsi, le traité de minorités avec la Pologne affirme l'égalité « de tous les ressortissants devant la loi », la jouissance « des mêmes droits civils et politiques, sans distinction de race, de langue ou de religion » (art. 7).

Il est également spécifié que « les ressortissants appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants » (art. 8).

Ces deux articles proclament donc les principes fondamentaux relatifs à la protection des minorités.

On peut affirmer que, s'ils avaient été loyalement appliqués dans leur esprit, il n'y aurait probablement plus, à l'heure présente, de question des minorités.

La protection des minorités a commencé par la protection religieuse. Sans remonter très loin dans l'histoire, on constate que le congrès de Berlin, en 1878, impose aux nouveaux Etats balkaniques (Bulgarie, Serbie, Monténégro, Roumanie), comme condition de leur reconnaissance, des dispositions en faveur des minorités de religion : liberté des cultes, égalité dans l'exercice des droits politiques, sans tenir compte de la différence de religion. Les Conventions de Constantinople, conclues en 1913, à la suite de la guerre entre la Turquie, la Bulgarie et la Grèce, stipulent la liberté du culte musulman sur les territoires enlevés à la Turquie.

L'égalité religieuse signifie que « la différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant... notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou l'exercice des différentes professions et industries » (1).

(1) Art. 7 du Traité de minorités avec la Pologne; art. 8 du Traité avec la Roumanie; art. 66 du Traité de St-Germain; art. 58 du Traité de Trianon; art. 53 du Traité de Neuilly; art. 39 du Traité avec la Turquie.

Ce principe de l'égalité de tous les ressortissants vise surtout, en réalité, les minorités ; la question, en effet, ne se pose pas pour la majorité ethnique de l'Etat, qui se trouve avantagée en cas de violation de ce principe.

Il se peut que certaines minorités, par suite de circonstances historiques et sociales, se déclarent satisfaites du statut normal et ne demandent pas à être protégées spécialement en tant que minorités. C'est la thèse qui fut soutenue par les plénipotentiaires turcs à la Conférence de Lausanne. On trouve, en effet, dans le traité qui suivit cette Conférence, la clause que l'égalité des droits civils et politiques est reconnue aux sujets turcs de la minorité non musulmane, ce qui exclut de son bénéfice les minorités ethniques de religion musulmane.

L'existence, à l'intérieur d'un Etat, d'une minorité ethnique n'est pas une condition suffisante pour que lui soit octroyée la tutelle internationale. Il faut de plus qu'il existe une certaine antinomie avec la majorité, survivance des luttes historiques soutenues dans le passé.

En effet, si une minorité de race, de langue ou de religion s'agrège à la majorité, on ne conçoit pas l'idée d'une protection spéciale. C'est le cas pour la France où, par exemple, les Basques, bien que formant une minorité de race et de langue, se sont amalgamés au reste de la population (1).

Les Constitutions des Etats renferment des dispositions assurant l'égalité théorique des droits, en usant des formules suivantes : « dans le cadre des lois générales », « suivant les lois générales », etc...

Mais ces affirmations ne doivent pas faire illusion. Pour discerner le but véritable de la loi, qui, très souvent, sous

(1) Au chapitre IV sont examinées les caractéristiques d'une minorité.

prétexte de mesures générales, vise à des distinctions dont les minorités seront les victimes, il y a lieu de l'apprécier à la lumière des circonstances qui l'entourent et en tenant compte des conséquences qu'elle doit produire.

Evidemment, l'Etat signataire des stipulations minoritaires conserve sa pleine souveraineté dans le domaine législatif, mais à la condition de respecter les droits minoritaires.

Or, « les lois peuvent être formulées d'une manière générale, mais contenir des distinctions qui, en pratique, sont dirigées exclusivement ou essentiellement contre les « minorités » (1), ou encore, leur application ou leur non-application dépendra de la qualité des personnes intéressées.

C'est ce qui s'est produit pour les lois agraires en Lettonie et en Roumanie, en particulier. Les dispositions relatives prescrivaient l'expropriation dans des conditions déterminées. En fait, ces dispositions, malgré leur caractère de généralité, étaient telles qu'elles excluaient de leur jeu les seuls ressortissants minoritaires. Ainsi, la loi agraire roumaine fut déclarée applicable en Roumanie et en Transylvanie. Or, la situation différait sensiblement sur les deux territoires. Alors que, dans la vieille Roumanie, les terres étaient concentrées entre les mains de quelques grands propriétaires, en Transylvanie soixantedix pour cent des terres appartenaient aux paysans, qui ne payaient ni fermage, ni corvée. La réforme agraire fut, d'autre part, réalisée en Transylvanie sur la base des lois de 1921, qui contenaient des dispositions différentes

(1) Publication de la Cour Permanente de Justice Internationale. — Gouvernement allemand (A. D. mémoire, p. 99).

pour la Roumanie et la Transylvanie. Pour la Roumanie, on avait fixé des limites à l'expropriation, limites au delà desquelles une nouvelle expropriation n'était plus possible ; en Transylvanie, aucune limitation n'était prévue. Sur ce dernier territoire, on a additionné, pour calculer le maximum de la terre inaliénable, les domaines appartenant au même propriétaire. En Roumanie, chaque domaine fut considéré à part. C'est surtout dans les différences des prix d'expropriation que la loi a révélé son véritable caractère : en Roumanie, on paya sur la base des prix des années 1917-1922, qui avaient été élevés, tandis qu'en Transylvanie, ce fut d'après les prix des années 1918-1923, pendant lesquelles la valeur des salaires et des biens ruraux avait été médiocre. De plus, dans le premier cas, les paiements eurent lieu en lei-or, dans le second en couronnes dévaluées. Il y eut ainsi violation répétée du statut des minorités.

Et cependant, les dispositions contenues dans les traités ont été reconnues par les Etats comme lois fondamentales, c'est-à-dire « qu'aucune loi, aucun règlement, ni stipulation officielle » ne peut être « en contradiction avec ces stipulations ni prévaloir contre elles ».

Si les minorités ont droit à la jouissance, aussi bien qu'à l'exercice des mêmes droits civils que la majorité, il s'ensuit qu'elles doivent jouir des mêmes droits politiques. Elles doivent avoir le droit de vote et être aptes à l'éligibilité pour pouvoir modifier les lois qu'elles estiment contraires à leurs intérêts. Les ressortissants minoritaires sont des sujets de l'Etat au même titre que les majoritaires. On ne saurait donc les priver des droits qui sont exercés par ces derniers.

Une des conséquences les plus importantes de l'égalité des droits est celle qui concerne la liberté d'enseignement.

L'Etat moderne est, sur ce point, particulièrement susceptible ; la liberté d'enseigner pour les particuliers laïques et religieux est le résultat d'une longue lutte. Mais il reste encore un grand nombre de pays où cette liberté n'existe pas (Allemagne, Italie, Russie, etc...).

Si la prétention de l'Etat, dans les pays à population homogène, de diriger exclusivement l'éducation de la jeunesse, peut se concevoir, cette prétention est difficilement acceptable dans ceux où des éléments minoritaires existent, car la minorité, en se pliant à la loi commune, est appelée à souffrir dans ce qu'elle a de plus cher et de plus intime.

C'est, en effet, un fait d'expérience, qu'il existe une tendance humaine à défendre vigoureusement deux choses contre la contrainte : la religion et la langue.

Comment les sauvegarder ? Le principe de la souveraineté de l'Etat exige que tous les services publics soient concentrés entre ses mains. Peut-il, au nom de ce principe, empiéter sur la vie intellectuelle et religieuse d'une minorité ? Une réponse négative à cette question est inscrite dans les traités de minorités, qui se sont inspirés, pour la création des écoles minoritaires, de l'exemple de l'Angleterre, où même les écoles créées par les églises jouissent d'une grande liberté, tout en étant contrôlées et subventionnées par l'Etat (1).

On a certainement agi avec sagesse en accordant aux minorités la sauvegarde de leur langue et de leur religion par la liberté d'enseignement. Cette liberté est donnée à titre d'exemple ; les minorités l'auront « notamment » dit le traité avec la Pologne reproduit par les autres traités.

Si les minoritaires ont les mêmes droits que les autres

(1) Voir TEMPERLEY : *History of the peace's Conference* (p. 137).

ressortissants, l'expression « droit égal » le spécifie, on pourrait soutenir qu'il doit s'ensuivre qu'au cas où l'Etat pratique le monopole de l'enseignement à l'égard de la majorité, la minorité ne saurait réclamer un régime de liberté, car il ne s'agirait plus pour elle de droit égal, mais de droit privilégié.

Cependant, cette interprétation n'a pas prévalu. Les traités, non seulement ont voulu empêcher un traitement de différenciation, mais ont voulu que, quelle que fût la législation intérieure de l'Etat, les minorités puissent conserver intactes leurs traditions religieuses et nationales.

Les minoritaires ont le droit, soit individuellement, soit par association, de créer des institutions charitables, des établissements d'éducation, des écoles. C'est sur ce dernier terrain qu'est, en fait, circonscrite la lutte des minorités contre l'Etat. Il suffit de parcourir les pétitions parvenues à l'examen du Conseil pour se rendre compte de l'âpreté avec laquelle les parties en cause se disputent les âmes des enfants. L'école, en effet, peut être un instrument de dénationalisation, si les minoritaires sont contraints d'y envoyer leurs enfants, ceux-ci recevant l'enseignement, non dans leur langue maternelle, mais dans celle de l'Etat majoritaire.

C'est pourquoi les traités de minorités ont imposé à l'Etat l'obligation de créer des écoles minoritaires, d'enseignement primaire, dans les villes où les minorités atteignent une certaine proportion. Les minorités, de leur côté, ont le droit de créer et d'entretenir leurs écoles. Il y a ainsi deux catégories d'écoles : celles que l'Etat doit créer et entretenir à ses frais, les secondes sont des écoles privées, confessionnelles ou laïques (1).

(1) Il est à remarquer que le traité avec la Tchécoslovaquie ne parle pas seulement des écoles primaires, mais de l'enseignement en général.

Dans quelles conditions l'Etat est-il contraint de créer des écoles minoritaires pour l'enseignement primaire ? Le traité avec la Pologne parle de « proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise ». Mais qu'entend-on par proportion considérable ? Nous n'en savons rien et, à vrai dire, il était difficile de chiffrer la proportion. Les Etats intéressés ont, à cet égard, tout pouvoir d'appréciation. C'est ainsi que la loi tchécoslovaque de 1919 n'autorise l'ouverture d'une école primaire minoritaire que dans les communes où la moyenne de trois années donne un chiffre de 40 enfants, au moins, d'âge scolaire, appartenant à une minorité de langue. La loi polonaise de 1924 ne connaît que l'école commune à tous les enfants, mais si la population d'une commune comprend 25 % de minoritaires, et si les parents font une déclaration légalisée, l'enseignement est donné aux enfants dans leur propre langue.

Toutes ces dispositions n'ont pas aboli le droit pour l'Etat d'exiger que la langue de la majorité soit enseignée dans toutes les écoles et établissements d'éducation (1).

Les minorités ont, outre le droit de créer des écoles primaires, celui de créer des écoles de degrés supérieurs, où est enseignée leur langue.

Comment les Etats assujettis à ces dispositions les ont-ils appliqués ? On peut dire, sans exagération, que pres-

(1) De BALOGH, citant le passage de la lettre de Clemenceau où il est dit que les dispositions du traité de minorités « n'interdisent pas à l'Etat polonais de rendre la langue polonaise obligatoire dans toutes les écoles... » contesté qu'il s'agisse aussi bien des écoles créées par l'Etat que de celles des minoritaires. Il ne peut s'agir, dit-il, « que des écoles primaires, créées par l'Etat et donnant l'enseignement dans la langue d'une minorité, ou tout au plus des écoles primaires en général ». (p. 135).

Il nous semble que cette interprétation ne s'harmonise pas avec l'esprit dans lequel ont été conçus les traités de minorités. Si ces traités reconnaissent aux minorités le droit d'enseigner leur langue, il y a là, semble-t-il, une concession subordonnée ou tout au moins parallèle à l'obligation pour ces minorités de connaître la langue de l'Etat au sein duquel elles ont été incorporées.

que tous se sont ingénies à rendre illusoires les dispositions concernant les écoles privées minoritaires. A cet effet, tous les moyens ont été employés.

Dans les minorités ethniques, il peut arriver que la langue et la religion soient différentes. Voici un enfant juif parlant le hongrois ; on lui refuse l'entrée de l'école minoritaire hongroise, sous prétexte qu'il est juif (1). La loi roumaine de 1925 décide l'exclusion des écoles privées des enfants juifs de langue hongroise.

Langue et nationalité peuvent aussi ne pas coïncider. Les Arméniens de Roumanie parlent hongrois. D'après les traités, ils pourraient s'inscrire aux écoles minoritaires hongroises ; cependant le Gouvernement roumain s'y refuse et leur donne le choix entre l'école arménienne et l'école roumaine. Ainsi les Arméniens, n'étant pas reconnus comme minorité par les traités, sont contraints de fréquenter l'école roumaine.

En 1923, le Gouvernement roumain décide que, dans les écoles de minorités, la langue roumaine, l'histoire, la géographie et le droit constitutionnel doivent être enseignés en roumain. Ces écoles sont ainsi devenues bilingues.

La loi de 1924 sur les écoles d'Etat exige que « des écoles enfantines doivent être fondées partout où le besoin s'en manifestera ». Le préambule de cette loi admet explicitement qu'il s'agit de la roumanisation des écoles.

Pour qu'un enfant puisse être admis à l'école minoritaire, il faut que les parents fassent la preuve de sa nationalité. Mais les traités ne disent rien au sujet de la langue maternelle de l'enfant, si bien que, pour déterminer la nationalité de l'enfant, les Etats prennent en considération : la nationalité, la langue qu'il parle et la déclaration des parents.

(1) Décret serbo-croate-slovène de 1921.

On est allé plus loin, et on a recherché les origines ethniques des ancêtres : « Les citoyens roumains d'origine roumaine, qui ont perdu leur langue maternelle, doivent envoyer leurs enfants dans des écoles où la langue d'enseignement est le roumain » (loi de 1925). Le décret pour l'application de la loi prescrit que la constatation de la langue maternelle, qui est celle des origines ethniques, appartient, non aux parents, mais aux pouvoirs publics. Ainsi, si l'enfant appartient à l'école orthodoxe, ou si l'un ou l'autre de ses ascendants est roumain, on l'enverra dans l'école officielle, où l'on enseigne en roumain, et non à l'école minoritaire.

On cite des faits qui mettent en évidence les moyens par trop simplistes employés pour déceler la nationalité de l'enfant.

Nous empruntons un exemple au livre, si riche d'observations, de M. Aldo Dami : « Les nouveaux martyrs. Destin des minorités ».

En juillet 1934, un inspecteur du Gouvernement roumain visite une école minoritaire. « Il remarqua une fillette aux yeux et cheveux noirs. Comment t'appelles-tu ? lui demanda-t-il. Madeleine Barcsa, répond la fillette. L'inspecteur observe la fillette pendant quelques instants, puis, se tournant vers la maîtresse : Voyez-vous, cette fillette est d'origine roumaine ! Stupéfaction de la maîtresse. Tout l'extérieur de l'enfant, sa peau brune (on était en juillet), ses cheveux noirs trahissent son origine, poursuit l'inspecteur... Puis, ayant terminé la visite de l'école, l'inspecteur inscrit dans le procès-verbal : une grande partie des élèves de l'école sont d'origine roumaine et les salles d'enseignement, bien que modernes, ne répondent pas à toutes les exigences de

« l'hygiène » (1).

Le Gouvernement yougoslave est animé du même esprit de combat contre les écoles des minorités. Les branches d'enseignement dites nationales (géographie et histoire), sont données en serbe dans les quatre classes où l'enseignement doit être donné dans la langue maternelle.

Aucune demande en langue hongroise n'est acceptée par l'Administration et par les Tribunaux, contrairement à l'article 7 du traité qui stipule que « nonobstant l'établissement par le Gouvernement serbo-croate-slovène d'une langue officielle, des facilités raisonnables seront données aux ressortissants serbes-croates-slovènes de langues autres que la langue officielle, pour l'usage de leur propre langue, soit oralement, soit par écrit devant les tribunaux ».

(1) Page 124.

CHAPITRE II

Examen de quelques cas-types de protection des minorités qui se sont posés devant le Conseil

- a) La question des Ruthènes (1921) ;**
- b) Les minorités juives en Hongrie (1922-1925) ;**
- c) Les minorités en Roumanie :**
 - 1° L'affaire des optants hongrois (1925) ;**
 - 2° La pétition des églises catholique, réformée et unitaire de Transylvanie (1925-1926).**

L'examen succinct de quelques cas d'espèce qui se sont posés devant le Conseil nous paraît indispensable à un double point de vue :

1° Il permettra de mettre en évidence le rôle conciliateur du Conseil, et marquera que ce qu'il recherche, c'est une solution du conflit, non pas nécessairement une solution juridique, mais, au besoin, un compromis de nature à apaiser les esprits.

C'est, en effet, toujours par voie d'accords avec les Gouvernements intéressés que le Conseil s'est efforcé de résoudre les questions de protection des minorités, qui se sont posées devant lui.

Il s'inspire, dans chaque cas, « de l'attitude plus ou

« moins conciliante du Gouvernement intéressé vis-à-vis
« des demandes de la minorité, aussi bien que de l'attitude
« plus ou moins loyale des personnes appartenant à la
« minorité en question » (1).

On lui a reproché cet opportunisme politique : « Cepen-
« dant, il est caractéristique pour le travail de ce Comité...
« qu'il n'est pas uniquement inspiré du souci de droit et
« de justice » (2).

C'est, à notre sens, perdre de vue que le Conseil ou le
Comité des Trois n'est pas un tribunal et qu'il n'a pas à
dire le droit.

Son but est d'arriver à une solution acceptable pour les
deux parties, et il est incontestable qu'il y a le plus sou-
vent réussi.

2° Il fera ressortir que les pétitions des minorités ten-
dent, au fond, à une organisation de culture distincte de
celle de l'Etat dans lequel elles sont incorporées.

Sous un aspect apparemment anodin, c'est la lutte qui
se poursuit entre une communauté, qui regrette de n'être
pas agrégée à ses frères de race et de sentiment, et une
communauté, celle de l'Etat où se trouve incorporée la mi-
norité, qui prétend faire partager à la première tout son
destin.

a) LA QUESTION DES RUTHÈNES (3)

Le Traité de Saint-Germain, signé le 10 septembre 1919,
avait cédé à la Tchécoslovaquie la Ruthénie sub-carpa-
thique habitée par une population d'origine slave, et qui,
auparavant, était rattachée à la Hongrie.

Des stipulations particulières insérées dans le traité

(1) Rapport supplémentaire concernant la procédure du Comité des Trois,
présenté à la 6^e Assemblée.

(2) De BALOGH, *opus citat.*, page 256.

(3) Voir Document C. 491 M. 354-1921.

accordaient l'organisation autonome à cette population, dans les limites du territoire qu'elle habitait.

Le 29 novembre 1920, le Conseil invite le Secrétaire Général à lui rendre compte des informations qu'il possède sur l'application des articles 10 à 13 visant l'autonomie territoriale des Ruthènes.

Le 10 septembre 1921, M. Kutkafalvy, au nom du « parti politique des Ruthènes de Hongrie » adresse une pétition concernant « les infractions commises par le Gouvernement de la Tchécoslovaquie à la presque totalité des stipulations du traité de Saint-Germain », dans laquelle il se plaint que l'autonomie n'ait pas été accordée et que les stipulations relatives aux droits des minorités, contenues en particulier dans l'article 14, n'aient pas été respectées.

La pétition est transmise suivant la procédure ordinaire (résolution du 27 juin 1921) au Gouvernement Tchécoslovaque qui, le 18 novembre 1921, présente ses observations au secrétariat général en montrant que les « obligations imposées par l'article 10 (autonomie des Ruthènes) et suivantes, ont été juridiquement remplies par le fait qu'elles ont été incorporées dans la charte constitutionnelle du 29 février 1920 ».

C'est M. Osusky qui fut désigné par le Gouvernement tchécoslovaque pour répondre au mémorandum que lord Cecil avait présenté sur la question.

Il le fit à l'assemblée plénière de 1921 en présentant un tableau très complet de la question.

Il débuta par un exposé historique de la question : le territoire des Ruthènes qui se trouvait sous la domination hongroise a été rattaché à la Tchécoslovaquie le 11 septembre 1919. Le Traité de Trianon n'ayant été signé qu'en

juin 1920, c'est seulement à cette date que le Gouvernement tchécoslovaque a commencé à administrer le territoire.

Les obligations relatives à l'autonomie ont été juridiquement accomplies, puisque les stipulations des traités le concernant ont été insérées dans la constitution de l'Etat tchécoslovaque.

Quant à leur mise à exécution, elles ne peuvent l'être que progressivement. Il faut prévoir des difficultés parce que la Ruthénie du Sud des Carpathes est habitée par une population non encore évoluée, qui compte une proportion d'illettrés atteignant 80 % de la population, et aussi parce qu'un corps de bons fonctionnaires indigènes indispensables à l'administration autonome de ce territoire fait défaut.

Quant aux garanties constitutionnelles prévues pour le territoire des Ruthènes, elles se trouvent dans la constitution adoptée en février 1920 (chapitre 1^{er}, paragraphe 3, alinéa 2, 3, 4, 5, 6 et 7).

« Conformément au traité conclu le 10 septembre 1919
« à Saint-Germain-en-Laye entre les principales puissances alliées et associés d'une part, et la République tchécoslovaque d'autre part, le territoire autonome des Ruthènes, au sud des Carpathes, qui s'était volontairement joint à la République tchécoslovaque, forme une partie inséparable de cette totalité et sera assuré de la plus large autonomie compatible avec l'unité de la République tchécoslovaque.

« Le territoire des Ruthènes, au sud des Carpathes, a une diète propre, qui élit son président.

« Cette diète exerce le pouvoir législatif en matière de langue, l'instruction et de religion, ainsi que pour les

« questions d'administration locale et pour toutes autres
« questions, que la République tchécoslovaque lui attri-
« buerait. Les lois votées par cette diète sont promulguées
« dans un recueil spécial.

« Le territoire des Ruthènes au sud des Carpathes, est
« représenté à l'assemblée nationale de la République
« tchécoslovaque par un nombre équitable de députés et
« de sénateurs conformément aux règlements d'élections
« respectifs en vigueur en Tchécoslovaquie.

« Le chef dudit territoire est un gouverneur nommé par
« le Président de la République tchécoslovaque, sur la pro-
« position du gouvernement et responsable également de
« la diète du territoire des Ruthènes.

« Les fonctionnaires du territoire des Ruthènes, au sud
« des Carpathes, seront choisis, autant que possible, dans
« la population dudit territoire ».

Les lois électorales de mars 1920 assurent neuf sièges à la représentation du territoire à la Chambre des représentants et quatre sièges au Sénat.

M. Osusky, après avoir affirmé que le nombre des fonctionnaires de nationalité ruthène était infime sous le régime hongrois, fit connaître que depuis le mois de juillet 1920, un régime d'administration civile a été établi. Il a pour siège Uzhorod et il est dirigé par un gouverneur appartenant à la minorité ethnique.

Le territoire ruthène a été divisé en quatre comtés appelés Zupai, et en 19 sous-préfectures, comprenant un grand nombre de fonctionnaires ruthènes.

Il mentionna ensuite les garanties constitutionnelles accordées aux minorités incluses dans le territoire de l'Etat tchécoslovaque :

ARTICLE 6 DE LA CONSTITUTION TCHÉCOSLOVAQUE

Au paragraphe 128

1° « Tous les ressortissants de la République tchécoslo-
« vaque sont pleinement égaux devant la loi et jouissent
« des mêmes droits civils et politiques sans distinction de
« race, de langue ou de religion ;

2° « La différence de race, de religion ou de croyance,
« de confession et de langue ne peut être un obstacle
« pour un ressortissant de la République tchèque dans les
« limites fixées par les lois générales, notamment quant
« à l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs,
« ou à l'exercice des différentes professions ou indus-
« tries ».

3° « Les ressortissants de la République tchèque peu-
« vent, dans les limites fixées par les lois générales, em-
« ployer librement n'importe quelle langue, soit dans les
« relations privées ou commerciales, soit en matière de
« religion, de presse ou de publications de toute nature,
« soit dans les réunions publiques ».

Au paragraphe 131

« Dans les villes et districts où réside une proportion
« considérable de ressortissants tchécoslovaques apparte-
« nant à des minorités de race, de religion ou de langue,
« certaines sommes devraient être, dans un but d'éduca-
« tion, de religion ou de charité, prises sur les fonds pu-
« blics et employées par le budget d'Etat, les budgets mu-
« nicipaux entr'autres ; une part de ces sommes équitable
« dans l'affectation et le bénéfice, doit être attribuée à

« ces minorités, dans la limite des dispositions générales concernant l'administration publique ».

M. Osusky, qui connaissait le « climat » genèvois, fit remarquer dans sa conclusion que la Tchécoslovaquie avait fait pour ses minorités plus que ce à quoi elle était tenue. Elle a pris une mesure très importante qui aura des conséquences considérables et, ajoute-t-il, ce faisant, « elle a obéi au sentiment de la justice, car il n'existe aucun accord international à ce sujet. C'est ainsi que les minorités allemandes et les minorités magyares qui, selon les listes électorales, ne comprennent que 29 1/2 % de la population totale ont, au Parlement, un nombre de députés égal à 29 % du chiffre total et un nombre de sénateurs égal à 28 1/2 %, c'est-à-dire la proportion exacte de ces minorités par rapport au chiffre total de la population » (1).

Le Comité du Conseil, présidé par M. Hymans (Belgique), assisté du marquis Imperiali (Italie) et du vicomte Ishii (Japon), examina la pétition.

Le 14 janvier 1922, dans son rapport à la troisième assemblée, il fit connaître qu'il lui paraissait inutile d'attirer sur elle l'attention du Conseil (2).

Il exprima sa confiance dans le gouvernement tchécoslovaque et, après avoir pris acte des déclarations qu'il avait faites, il témoigna de sa conviction que celui-ci trouverait le moyen, dans un avenir très proche, de procéder à la constitution autonome du territoire des Ruthènes et qu'il le tiendrait au courant, comme il l'avait fait, jusqu'à ce moment, des mesures prises à cet effet. Jusqu'à ces derniers temps, l'autonomie promise par le traité de Saint-Germain n'était pas encore réalisée.

(1) 2^e assemblée, séances plénières 1921, p. 282 et suivantes.

(2) 6^e assemblée, séances plénières 1922, p. 48.

b) MINORITÉS JUIVES EN HONGRIE - 1922-1925

Un certain nombre d'associations israélites ont adressé des pétitions au sujet de la loi hongroise 25 de l'année 1920, connue sous le nom de la loi dite du *numerus clausus*, comme constituant une infraction directe aux articles 56, 57 et 58 du Traité de Trianon. Ces articles reconnaissent comme ressortissants hongrois toutes les personnes qui avaient leur indigénat sur le territoire hongrois au moment de l'entrée en vigueur du Traité. Ils déclarent, en outre, qu'elles jouissent des mêmes droits civils et politiques, sans distinction de race, de langue ou de religion.

Il s'agit de certaines difficultés que cette loi apporterait à l'immatriculation des étudiants d'origine juive dans les universités et établissements d'enseignement supérieur.

Cette loi stipule, dans son article 1^{er} que seules peuvent être inscrites aux universités et autres établissements d'enseignement supérieur, les personnes « dont on est absolument sûr au point de vue du loyalisme national et de la nationalité, et ce, seulement en nombre limité, afin d'assurer leur préparation complète ».

Dans son article III, la même loi édicte que pour pouvoir être inscrit en qualité d'étudiant, il faut, outre ces conditions, tenir compte que le nombre des étudiants, de race et de nationalités différentes, soit en proportion du nombre des habitants appartenant à ces races et nationalités, et que chaque race et nationalité doit être représentée à raison des 9/10^{es}, au moins, de sa proportion respective dans le pays.

Le Comité des Trois prend connaissance des dispositions de la loi incriminée et demande au comte Banffy, minis-

tre des Affaires étrangères de Hongrie, des explications concernant la manière dont la loi est appliquée et si, en réalité, il y a infraction aux droits légitimes des minorités. Il s'agissait en effet de savoir si la loi 25 concernant les étudiants de races ou de nationalités différentes était applicables aux Juifs qui, disaient les pétitions, constituent une minorité religieuse.

En février 1923, le Gouvernement hongrois transmet au Secrétaire Général la statistique des étudiants inscrits dans les universités et facultés de droit de l'Etat de Hongrie et la proportion des étudiants juifs parmi eux :

Il résulte de ce communiqué qu'à l'Université de Budapest, 7,6 % des étudiants inscrits pour le premier semestre étaient juifs ; pour le second semestre, la proportion était de 7,9 %.

A l'Université de Szeged :

26,6 % pour le premier semestre ;

33,3 % pour le deuxième.

A l'Université de Pecs :

47,2 % pour le premier semestre ;

57,2 % pour le deuxième.

A l'Université de Debreczen :

4,9 % pour le premier semestre ;

7 % pour le deuxième.

A l'Université de Budapest (sciences techniques) :

7,8 % pour les deux semestres.

A la Faculté universitaire des sciences économiques de Budapest :

3,5 % et 4 %.

Le 1^{er} janvier 1925, le « Joint Foreign Committee of the Jewish Board of Deputies and the Anglo Jewish Association » font parvenir une nouvelle pétition sur la même affaire et demandent que la disposition de la loi XXV sur le *numerus clausus* soit soumise, pour avis consultatif, à la Cour Internationale de La Haye, conformément à l'article 14 du Pacte, et que « même si les modalités d'application de la loi en Hongrie n'avaient causé aucun préjudice aux juifs hongrois, il était nécessaire que la question juridique fût tranchée de façon à éviter que d'autres pays pussent adopter une législation analogue ».

La question que les pétitionnaires voulaient faire examiner juridiquement était de savoir si le *numerus clausus*, disposition de la loi hongroise, n'était pas incompatible avec le principe de l'égalité entre tous les ressortissants hongrois sans distinction de race, de langue ou de religion, affirmé par le Traité de Trianon.

La question était délicate.

Le Comité du Conseil était composé des représentants de l'Espagne, de la Belgique et du Japon ; il décida, vu l'importance de la demande, son inscription à l'ordre du jour du Conseil.

Suivant sa méthode, le Conseil demanda des informations à l'Etat intéressé, le 3 juillet 1925.

Ces informations portaient sur les points suivants :

1° Etant donné l'arrêt de la Cour de Cassation hongroise du 23 septembre 1924, le Gouvernement hongrois se proposait-il de modifier et, éventuellement, dans quel sens, l'application de la loi du « *numerus clausus* » (1).

(1) L'arrêt de la Cour décidait que, d'après la loi hongroise, les Juifs ne constituaient pas une nationalité distincte.

1° Etait-il possible d'indiquer le nombre de candidats de chaque race ou nationalité, ainsi que le nombre de ceux dont l'inscription dans les universités avait été refusée en vertu de ladite loi ? Quel en avait été le nombre pendant ces dernières années ?

3° Quel était exactement le critérium d'après lequel il était décidé, en vue de l'application de la loi, si une personne était juive ou non ?

Le comte Cuno Klebelsberg, représentant du Gouvernement hongrois, ne fit aucune difficulté pour reconnaître que la loi constituait une mesure exceptionnelle, mais, disait-il, elle est rendue nécessaire par « la situation sociale spéciale » dans laquelle se trouve le pays. Le Gouvernement la modifiera, dès que la situation redeviendra normale.

Le Conseil, dans sa séance du 12 décembre 1925, prit acte de ces déclarations et décida de ne pas aborder la question de droit. M. de Mello-Franco, dans son rapport, recommandait de « s'abstenir de toute action dans cette « matière... dans l'attente que la loi soit modifiée dans un « avenir prochain ».

C'était là une solution qui, peut-être, ne donnait pas complètement satisfaction aux esprits, qui auraient souhaité une solution juridique immédiate, mais reconnaissons qu'elle était dans la tradition du rôle de médiateur du Conseil.

c) MINORITÉS EN ROUMANIE

1° *L'affaire des optants hongrois - 1925*

De tous les différends qui furent soumis au Conseil, on peut dire que ceux relatifs aux minorités en Roumanie furent parmi les plus importants.

La question des colons de race hongroise du Banat et de la Transylvanie se posa le 18 février 1925.

Des fermiers de race hongroise, mais devenus sujets roumains et établis dans ces régions, exposaient qu'ils étaient sur le point d'être expropriés avec une indemnité jugée insuffisante et « d'une manière plus radicale » que les autres sujets roumains.

Les pétitionnaires, dans leur demande, visaient tout particulièrement deux dispositions de la loi roumaine : l'article 10 de la loi du 22 juillet 1921 pour la réforme agraire relative au Banat, Crisana et Maramures, et l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi du 25 octobre 1921.

L'article 10 édicte, en ce qui concerne les lots des colons établis dans ces régions postérieurement à la loi du 1^{er} janvier 1885, qu'ils devaient être expropriés « jusqu'à concurrence de l'étendue maximum du type de lot fixé dans la région » en vue de l'attribution des terres aux bénéficiaires dénommés dans l'article 92. L'article 97 de la même loi agraire spécifiait que les lots auraient une étendue maximum de sept jugars.

C'était là, disaient les fermiers hongrois, une véritable spoliation, car on ne leur laissait que des lots d'un maximum de sept jugars, tandis que les propriétaires roumains expropriés auraient des étendues de terrains plus grandes à leur disposition.

Il y avait un fait plus grave encore : l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 octobre 1921, déclarait sans aucune valeur juridique les actes de disposition ou de mutation concernant les biens d'Etat, effectués par le gouvernement hongrois, ou ses représentants, dans les territoires transférés par les traités de paix, postérieurement à la date du 1^{er} décembre 1918.

Or, ces biens avaient été concédés en tant que colonies, à des fermiers hongrois par l'Etat hongrois, et s'ils furent inscrits sur les registres fonciers après le 1^{er} décembre 1918, ce n'est là qu'un retard d'ordre administratif, qui ne peut avoir aucune influence sur une aliénation valable au point de vue juridique, effectuée par un Etat dans sa pleine souveraineté.

De toute façon, disaient-ils, on ne pouvait rien leur reprocher. Si le Gouvernement roumain prétendait leur faire application de la loi du 25 octobre 1921, on arrivait à ce résultat, contraire au droit des gens, que des terres, appartenant depuis de longues années à des propriétaires, se trouveraient être considérées comme sans titulaires par un acte émanant d'une souveraineté étrangère, mais ayant acquis droit de souveraineté par suite d'annexions, longtemps après la prise de possession légitime de ces terres. C'est là, disaient les pétitionnaires, une infraction au traité roumain des minorités, et notamment à la stipulation d'après laquelle les ressortissants roumains appartenant à des minorités de race, de langue ou de religion doivent jouir des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants du Royaume de Roumanie.

En conséquence, M. Daruvary, Ministre des Affaires étrangères de Hongrie, en transmettant la requête des parties intéressées, demandait au Conseil :

« 1° de connaître au fond de l'affaire ;

« 2° de statuer sur le fond, à savoir : décider que les « décisions législatives et administratives du royaume de « Roumanie sont contraires au traité ; ordonner que les « biens immobiliers soient restitués ; condamner à des « dommages et intérêts ».

Le Comité du Conseil, composé des représentants du

Brésil, de la Grande-Bretagne et de la Suède, demanda, le 14 mars, au Gouvernement roumain, de s'en tenir provisoirement au *statu quo*, pour lui permettre de se livrer à une étude approfondie de la question, grâce aux informations que le Gouvernement roumain était appelé à lui fournir.

Le 27 avril, le Gouvernement roumain fit parvenir sa réponse.

C'est M. Titulesco qui exposa son point de vue.

M. Titulesco fit remarquer que les colonisations antérieures à l'année 1885 avaient comme but économique la mise en valeur des terres demeurées incultes, faute de paysans en nombre suffisant pour en assurer la culture ; au contraire, celles qui ont eu lieu après cette date n'ont eu d'autre résultat que de priver de la possibilité d'acquérir, une population agricole très dense à qui les terrains de culture faisaient défaut. C'est pourquoi, au moment où le Gouvernement de Bucarest a voulu mettre en application la loi agraire, il s'est trouvé en présence de deux catégories de propriétaires : d'une part, des colons possédant des superficies de 15 à 25 jugars, et d'autre part, des paysans « autochtones » privés de toute propriété et vivant dans une situation très précaire.

On ne saurait donc reprocher au Gouvernement roumain d'avoir introduit dans la loi agraire les stipulations de l'article 10, car l'expropriation de la grande propriété eût été insuffisante sans cette disposition pour donner satisfaction à tous ceux qui étaient appelé à bénéficier de l'expropriation. Au surplus, pour l'attribution des lots, formés avec les terres expropriées, soit aux grands propriétaires, soit aux colons, « il n'était fait aucune distinction quant à la nationalité des bénéficiaires ».

M. Titulesco examina ensuite la question de la non-valeur juridique des actes relatifs aux biens des territoires qui avaient été transférés à la Roumanie. Il déclare que la situation des colons, qui avaient acquis leurs biens régulièrement et feraient la preuve qu'ils avaient acquitté leurs droits aux autorités compétentes, était à l'abri de toute mesure rétroactive.

Donc, soulignait-il, ce sont les acquisitions irrégulières qui, seules, sont susceptibles d'être annulées.

D'ailleurs, aucune dépossession n'a eu lieu dans les années 1918 à 1925. De l'examen de statistiques fournies par les autorités roumaines, le nombre de colons soumis aux dispositions de la loi de 1921 est de 2.300 environ.

La surface totale des colonies sur lesquelles porte le litige est de 42.000 jugars. En vertu de l'article 10, la souveraineté roumaine se propose d'exproprier ou a exproprié 24.000 jugars, c'est-à-dire 60 % de la surface totale.

On a calculé le prix d'achat total des colonies d'après les contrats en vigueur ; il est estimé à 11.300.000 couronnes hongroises.

Les colons doivent payer chaque année, et ce, pendant 50 ans, et à partir de la troisième année, une certaine somme pour amortir le capital et l'intérêt.

Les premières années, les sommes versées ne représentent que les intérêts. Supposons même, disait M. Titulesco, que, jusqu'en 1918, ils se soient acquittés en or de leurs annuités et en monnaie dépréciée du reliquat du prix, ils auraient déboursé 1.670.000 couronnes. Or, le prix total est de beaucoup supérieur (11.300.000).

Il faut aussi procéder à l'estimation des bâtiments construits par l'Etat hongrois et qui sont restés la propriété des colons : ils sont évalués à environ 1.400.000 couronnes.

Le Gouvernement roumain leur a versé 300.000 francs-or pour indemnité des terres dont ils ont été expropriés.

Si on ajoute cette somme à celle représentant la valeur des bâtiments, on arrive à un total au moins égal aux 1.670.000 couronnes qu'ils ont payées comme prix de leurs terres.

M. Titulesco affirmait que, d'après les dispositions prises par le Gouvernement roumain, l'application de l'article 10 de la loi agraire laissera, malgré tout, aux colons expropriés « une étendue de terre supérieure, parfois même de « beaucoup, à celle des lots-types de la région », c'est-à-dire au maigre lot de terrain alloué aux bénéficiaires de la réforme, « fussent-ils roumains, qui habitent les 26 vilages colons ».

La loi laisse aux colons leurs maisons d'habitation, leurs cultures et toutes leurs installations de la ferme.

Dans ces conditions, pouvait-on parler d'expropriation ?

De plus, le Gouvernement roumain, voulant agir en pleine connaissance de cause, a fait examiner la situation de chaque colon au point de vue des obligations qui lui incombent d'après les contrats. Il résulte de cet examen qu'un grand nombre d'entre eux pourraient être privés de leurs droits et le gouvernement pourrait valablement exercer, à leur encontre, le droit de rachat stipulé dans les contrats de fermage ou de propriété. Le Gouvernement roumain ne se prévaudra pas de ce droit ; il ne le fera pas tant qu'il ne sera pas porté atteinte à l'article 10.

Quant aux colons frappés par les dispositions de l'article 10, M. Titulesco reconnaissait que, dans une certaine mesure, ils étaient en dehors de ce que leur titre juridique leur avait accordé. Mais les dispositions prises par le gouvernement s'expliquaient par la situation géographi-

que des propriétés en question, qui se trouvaient situées dans une région où il n'existe pas de terres vacantes. Il a fallu se résigner à exproprier dans une limite, plus étroite que dans le reste du pays, pour donner satisfaction à ceux auxquels on avait promis des terres.

Par conséquent, il ne pouvait être question de modifier l'article 10. Mais le représentant du gouvernement roumain faisait connaître qu'il était disposé à accorder aux colons lésés une indemnité, n'ayant sans doute « aucune connexion avec le prix d'expropriation », mais qui pourra être considérée comme une marque de sa bonne volonté.

Le Conseil s'empressa d'accepter cette proposition.

On s'en est scandalisé. Au point de vue juridique, l'argumentation du gouvernement roumain était contestable. Mais le Conseil savait que si ce dernier ne tenait pas les promesses qu'il avait faites concernant l'acquisition des terres, il était menacé d'une révolution bolcheviste. Il fallait choisir une solution qui sauvegardât un état de choses, si précaire fût-il, plutôt que telle autre, plus conforme, sans doute, à l'équité, mais qui n'aurait probablement rien laissé subsister de l'ordre établi.

2° *La pétition des églises catholique, réformée et unitaire de Transylvanie, relative à l'enseignement privé*
(1925-1926)

Cette affaire offre un intérêt tout particulier au point de vue de la procédure suivie. Ordinairement, quand le Comité des Trois rejette une pétition, il ne fait pas de rapport pour justifier sa décision. En l'occurrence, le Comité fit un rapport dans lequel il justifia, en fait et en droit, les motifs de sa décision de rejet.

Au mois de mai 1925, les églises catholique, réformée et unitaire de Transylvanie adressèrent une pétition au secrétariat général, au sujet du projet de loi roumain sur l'enseignement privé (1). Le Comité des Trois au Comité du Conseil était composé des représentants de la France, de la Grande-Bretagne et du Japon. L'article 9 du traité conclu entre les principales puissances alliées et associées et la Roumanie en 1919 pose le principe d'un traitement égal, en droit et en fait, de tous les citoyens du pays et déclare que les personnes appartenant aux minorités auront « un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs « frais des écoles, avec le droit d'y faire librement usage « de leur langue ». Les pétitionnaires prétendaient que ledit article établit une égalité entre les écoles de l'Etat et les écoles particulières des minorités, qu'en conséquence, les écoles confessionnelles des minorités doivent être autonomes et assimilées à celles de l'Etat.

Par conséquent, — et c'était là le fond du litige — la disposition de la loi déclarant obligatoire l'enseignement de la langue roumaine concerne les écoles minoritaires sans aucun doute, mais non les écoles confessionnelles.

Le gouvernement roumain, dans ses observations, faisait valoir que l'usage de la langue de la majorité étant obligatoire, tous les citoyens du pays sans exception devaient l'apprendre dans les écoles, que celles-ci soient minoritaires ou confessionnelles. D'ailleurs, « les principes généraux des droits des minorités, en reconnaissant « à l'Etat le droit d'avoir une langue officielle, admettaient « implicitement pour tous les ressortissants roumains « l'obligation de connaître cette langue » (2).

(1) Par la suite, les pétitionnaires envoyèrent le 25 septembre 1925 un nouveau mémoire.

(2) Mémoire du Gouvernement roumain (p. 5).

Le Comité des Trois devait se prononcer sur une des questions les plus importantes concernant les minorités. Il s'acquitta de sa tâche avec une souplesse sans égale. Tout d'abord, il « estime que le texte définitif de la loi « ne contient aucune stipulation qu'il y aurait lieu pour « les membres du Conseil représentés au Comité de signa- « ler à l'attention du Conseil, pour que celui-ci prenne « des mesures à ce sujet ». Puis il ajoute avec prudence qu'il « peut exister quelques doutes sur certains points, « particulièrement en ce qui concerne la question de « savoir si la stipulation de l'article 9 du Traité a été « entièrement respectée » et qu' « on pourrait peut-être « se demander si l'obligation établie par la loi pour les « écoles privées des minorités de donner l'enseignement « en langue roumaine n'est pas contraire au traité ». Quant au droit de contrôle de l'Etat, il est indiscutable. L'exercice de ce droit peut donner lieu à des difficultés. Et comme les pétitionnaires exprimaient leurs craintes à ce sujet, le Comité les rassura : il semble « prématuré, « à l'heure actuelle, dit-il, de discuter ce qui pourrait arri- « ver si les craintes des pétitionnaires devaient malheu- « reusement se réaliser. Le gouvernement roumain va « publier un règlement détaillé d'exécution de la loi aux « termes de l'article 114, et le Comité est certain que ce « règlement tiendra pleinement compte des assurances « réitérées dans un large esprit de conciliation ».

S'adressant au gouvernement roumain, en constatant que la loi a reconnu, dans des conditions déterminées, aux écoles confessionnelles des minorités le droit de délivrer des diplômes ayant une validité officielle, il le félicite « que sur ce point très important, elle (la loi) a été plus « généreuse envers les minorités que ne le comporterait

« la stricte application des seules dispositions du traité ». Et il exprime « son ferme espoir qu'une détente se produira dans les relations entre le gouvernement roumain et les minorités, et qu'une politique généreuse de la part du gouvernement rencontrera de la part des minorités une franche collaboration et un sincère sentiment de loyauté ».

Quant à l'assimilation des écoles officielles aux écoles minoritaires, que les pétitionnaires invoquaient comme découlant des clauses du traité de 1919, le Comité la repousse, estimant que « l'égalité prévue par l'article 9 a trait aux écoles privées des minorités comparées aux écoles privées de la majorité ».

CHAPITRE III

La procédure d'examen des pétitions des minorités

SECTION I

L'examen préliminaire (1)

Au siège de la Société des Nations, à Genève, se trouve un organisme administratif d'une grande importance : le Secrétariat Général. Il a été occupé par Sir Eric Drummond, qui a pour successeur un Français, M. Avenol. C'est l'organe régulateur de la Société des Nations. Il comprend, outre un certain nombre de sections, telles que les sections des mandats, du désarmement, des informations, des questions sociales, la section des commissions administratives et celle des minorités. C'est cette section qui reçoit les pétitions et les demandes des minorités. C'est elle qui procède à un examen préalable au point de vue de la forme et qui les transmet ensuite au Conseil.

« Les demandes relatives aux questions de minorités
« adressées à la Société des Nations sont communiquées

(1) C'est à dessein que nous n'employons pas le mot « procédure », au sujet duquel nous nous expliquerons plus loin.

« par le Secrétaire Général sans commentaires, aux Membres du Conseil, à titre d'information » (1).

Si la demande nécessite une solution rapide, « le Secrétaire Général pourra communiquer dans le plus bref délai, télégraphiquement, s'il le juge nécessaire, la demande en question aux Membres du Conseil. Chaque puissance représentée au Conseil pourra exiger la convocation urgente, selon les dispositions du règlement en vigueur » (2).

Le Secrétaire Général ne transmet au Conseil que les pétitions qui, conformément à la résolution du 3 septembre 1923, remplissent extrinsèquement les conditions suivantes :

a) avoir pour objet la protection des minorités, conformément aux traités ;

b) ne pas viser à rompre les liens politiques entre la minorité et l'Etat (3) ;

c) ne pas émaner de source anonyme ou mal établie (4) ;

d) être rédigées sans violence de langage ;

e) contenir des informations, ou signaler des faits, qui n'ont pas fait déjà l'objet d'une pétition soumises à la procédure ordinaire.

(1) Résolution du Conseil du 22 octobre 1920.

(2) Résolution du 22 octobre 1920. Comme l'a fait remarquer M. Mandelstam, il s'agit en réalité non de demandes, mais de pétitions.

(3) Sur ce point, l'investigation de la section des minorités ne pourra être que superficielle, car même si la pétition envisage un tel but, elle s'abstiendra de le faire paraître.

(4) C'est cette condition qui a fait rejeter le plus grand nombre de pétitions. « Les membres du Comité tiennent à souligner combien il est important que les plaintes formulées devant la S. D. N. par les minorités soient rédigées avec le maximum de soins, afin que la Société ne soit pas saisie de faits inexacts. » (Résolution du Conseil du 18 mars 1926 concernant la pétition des églises minoritaires de Transylvanie).

Par conséquent, l'examen de la recevabilité d'une pétition ne porte pas sur le bien ou mal fondé des allégations formulées, mais sur leur présentation et leur pertinence, suivant les conditions indiquées ci-dessus.

Toutefois, en ce qui concerne la première condition : protection des minorités conformément aux traités, il semble que la question à trancher soit en dehors de la compétence du Secrétaire Général, puisqu'il s'agit de la notion même de minorité qui, nous le verrons, est particulièrement difficile à saisir. Voici un exemple fourni par la pratique de la Société des Nations. En 1927, un certain nombre d'Ukrainiens de la Lithuanie avaient déposé une pétition au sujet de la confiscation de leurs biens par les autorités lithuaniennes. Le Gouvernement de Lithuanie, auquel la pétition fut communiquée, déclara qu'il n'existait pas de minorités ukrainiennes en Lithuanie. Donc la protection des minorités n'était pas en cause. Le Conseil n'accepta pas l'argumentation du Gouvernement lithuanien sur le critère des minorités.

En tout cas, l'examen préalable du Secrétariat sur ce point ne peut être que superficiel.

Si la pétition est jugée irrecevable, l'affaire est close. D'ailleurs, jusqu'à la réforme de 1929, le pétitionnaire n'était pas informé de la suite donnée à sa demande. C'est qu'en effet, la pétition n'est qu'une simple information ; ce n'est pas le début d'un procès.

Si la pétition était jugée irrecevable, parce que ne répondant pas aux conditions prévues en ce qui concerne la recevabilité, le Secrétaire Général en avertissait le pétitionnaire. Mais « le Secrétariat est obligé de faire preuve de la plus grande prudence en cette manière, car il

« n'est pas autorisé à conseiller les pétitionnaires sur la façon de présenter leur pétition » (1).

Même si la pétition a été jugée recevable, on ne l'en informe pas expressément, parce que le pétitionnaire n'est pas partie à un procès entre lui-même et le gouvernement intéressé.

D'ailleurs, dans ce cas, la question n'est pas définitivement tranchée. L'Etat intéressé peut formuler des objections. La question de recevabilité, dans cette hypothèse, doit être examinée par le Président du Conseil.

Supposons la pétition reçue. D'après la résolution du 22 octobre 1920, elle devait être communiquée à l'Etat intéressé, au Conseil et aux autres Membres de la Société des Nations, à titre de renseignement. La résolution du 27 juin 1921 a décidé qu'elle devait être « communiquée immédiatement à l'Etat intéressé, si elle émane d'Etats non membres de la Société des Nations ».

Cette innovation est caractéristique. La pétition intéresse tout d'abord l'Etat contre lequel elle est dirigée et lui seul, tout au moins provisoirement. Il a un délai de trois semaines pour réfléchir et décider s'il présentera ou non des observations, car il n'a contracté aucune obligation à ce sujet.

C'est seulement s'il s'abstient de répondre que le débat s'élargit et que les Etats membres de la Société des Nations sont informés de la question. Il était impossible que l'on permit à l'Etat soumis aux stipulations des traités de minorités de faire en sorte que, par son silence, la minorité n'eût pas accès au Conseil.

L'Etat intéressé présentera ses observations. Il aura un

(1) Rapport du Secrétaire Général au Conseil, le 10 juin 1926. (*Journal Officiel* 1926, pages 986 à 988).

délai de deux mois « à dater du jour où son représentant auprès du Secrétariat de la Société des Nations a reçu le texte de la demande » (1). Ce délai peut être prolongé si les circonstances l'exigent. Enfin, d'après la résolution du 5 septembre 1923, la pétition et les observations du Gouvernement intéressé sont communiquées uniquement aux membres du Conseil.

Quoi qu'il en soit, le Secrétaire Général transmettra la pétition et les observations présentées, ainsi que tous les faits qui pourraient faciliter la tâche du Conseil.

Le Secrétaire Général a une autre mission : il est chargé de présenter au Conseil toutes les informations qu'il a pu recueillir, concernant l'exécution des traités de minorités et de se « rendre compte de la façon dont les puissances appartenant à des majorités de race, de religion ou de langue remplissent leurs devoirs envers les Etats » (2).

On a voulu aller plus loin dans cette voie. En 1922, le représentant de l'Union Sud-Africaine, M. Murray, avait déposé une proposition demandant au Conseil la nomination d'une commission permanente, qui serait chargée d'étudier les plaintes des minorités et de procéder au besoin à une enquête sur place :

« Dans certaines localités de population mixte, la Commission estime que la protection des minorités ne saurait être réalisée d'une manière efficace que par la nomination de représentants fixes de la Société qui pourraient faire un compte rendu impartial des deux ou de toutes les parties de la population ».

(1) Résolution de la 3^e Assemblée de la Société des Nations (n^o 5).

(2) Résolution de la 3^e Assemblée de la Société des Nations (n^o 5).

Pareille suggestion avait déjà été faite lors de l'élaboration du traité de Sèvres. La commission représentant les principales puissances alliées et associées avait demandé la désignation, à Constantinople, d'un délégué chargé du contrôle des stipulations minoritaires, d'en faire un rapport à la Société des Nations, soit par lui-même, soit à l'aide de ses agents, et de procéder à des enquêtes sur place.

Cette proposition, non plus que celle de M. Murray, ne fut adoptée. Mais, dans l'avant-projet de l'Institut de Droit international (session de La Haye 1925), on retrouve cette idée, et c'est au Secrétaire général de la Société des Nations que l'on confie le soin des enquêtes sur place :
« Pour l'accomplissement des tâches plus haut mention-
« nées, (c'est-à-dire la façon dont sont exécutés les traités
« de minorités, la manière dont les Etats minoritaires
« remplissent leurs devoirs envers les minorités), le
« Secrétaire Général est autorisé à se faire représenter au
« besoin sur les lieux, par des agents spéciaux ».

SECTION II

La compétence du Conseil

Elle est fondée sur les traités, conventions et stipulations.

L'Etat auquel incombe l'obligation de protéger les minorités « ainsi que tout membre de la Société des Nations
« aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute

« infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations » (1).

Il s'agit d'un droit reconnu à tous les Membres du Conseil, qu'ils soient permanents ou élus (2).

Chacun des Etats représentés demeure libre de décider de quelle manière il saisira le Conseil, seul ou conjointement avec un autre Membre.

Nous avons vu que le Secrétaire Général transmettait la pétition de la minorité et les observations de l'Etat intéressé.

Cette transmission déclenche-t-elle automatiquement la compétence du Conseil à s'occuper de l'affaire ? Non. Cette transmission n'a aucun effet juridique. Encore une fois, il ne s'agit pas d'un procès. Le Conseil est averti par un organe administratif — le secrétariat général — qu'il existe une pétition. C'est tout.

La compétence du Conseil à s'occuper de la question ne surgit que « si l'un de ses membres signale à son attention l'infraction ou le danger d'infraction » (3).

En quoi consiste l'infraction ou le danger d'infraction ? Dans toute atteinte médiate ou immédiate aux obligations internationales, qu'il s'agisse d'actes du pouvoir législatif ou d'actes du pouvoir exécutif. Par conséquent, un projet de loi peut constituer un danger d'infraction.

Au sujet de la pétition des évêques des églises catho-

(1) Traités de minorités avec la Pologne (article 12, al. 2); l'Autriche (article 63, al. 2); avec la Hongrie (article 60, al. 2); la Bulgarie (article 37, al. 2); la Turquie (article 44, al. 2).

(2) Article 4 de la résolution du Conseil du 5 septembre 1923 (*Journal Officiel* 1923, n° 11, page 1924).

En 1919, une proposition américaine avait demandé que le droit de saisir le Conseil fût reconnu à tous les membres de la S. D. N. si ce droit avait été reconnu, on aurait dû, par voie de conséquence, reconnaître à chaque Etat le droit de saisir la C. P. J. I.

(3) Résolution du Conseil du 22 octobre 1920.

lique, réformée et unitaire de Transylvanie contre le projet de loi roumain sur l'Enseignement privé, M. Comneme, représentant de la Roumanie, soutenait que la pétition était irrecevable en droit, parce qu'il s'agissait d'un projet de loi : « Admettre la thèse contraire, disait-il, ce serait « admettre le principe de la censure préalable de la Société des Nations sur l'œuvre législative d'un Etat souverain, thèse incompatible avec celle de la souveraineté « et contraire à la lettre ainsi qu'à l'esprit des traités « existants ».

Cette argumentation est spécieuse.

Il ne s'agit pas d'une immixtion de la Société des Nations dans le domaine législatif d'un Etat. L'article 1^{er} du traité avec la Pologne qui est, on le sait, le traité type des minorités, stipule qu'aucune loi ni règlement ou stipulation officielle ne doit être « en contradiction » avec les stipulations prévues aux autres articles concernant la protection des sujets minoritaires.

Un projet de loi déposé par le Gouvernement responsable est une menace virtuelle sans doute, mais qui se réalisera vraisemblablement.

En tout cas, s'il constitue un danger d'infraction, il légitime l'action du Conseil, c'est-à-dire de la Société des Nations : les dispositions des traités doivent prévaloir contre les législations nationales. Dans l'état actuel du droit positif, une action en nullité de l'acte contraire aux dispositions des traités pourrait même être intentée par le Conseil devant la C.P.J.I. (1). Car il faut en prendre son parti : les traités de minorités ont imposé des restrictions au domaine de la souveraineté des Etats.

(1) En ce sens, MANDELSTAM. La protection internationale des minorités (Annuaire de l'Institut de droit international 1923, p. 325).

Plus délicate paraît être la question de savoir si un acte émanant du pouvoir judiciaire — un jugement — échappe ou non à la garantie internationale. On l'a contesté en invoquant le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la souveraineté de l'Etat.

Mais contre cette opinion, on peut invoquer deux raisons :

A la Conférence de la Paix, en 1919, la délégation tchécoslovaque avait demandé que les décisions des tribunaux tchécoslovaques, statuant en dernier ressort, échappent à tout contrôle international.

Cette proposition fut repoussée. D'ailleurs, qu'est-ce qu'un jugement, au regard du droit international ? C'est une manifestation de l'activité et de la volonté des Etats. C'est un simple fait, au même titre que les lois nationales ou les mesures administratives. Si un jugement enfreint le principe que les ressortissants appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue doivent jouir du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les nationaux, il doit être soumis au contrôle international du Conseil.

Seuls, les membres du Conseil sont qualifiés pour signaler l'infraction ou le danger d'infraction à l'une des obligations relatives à la protection des minorités. En effet, la résolution du 22 octobre 1920 dit que « le droit de « signaler les infractions ou le danger d'infraction est « réservé aux seuls membres du Conseil » (1).

M. de Mello-Franco, dans un rapport au Conseil du 9 décembre 1925, invoquait un droit exclusif pour combattre les suggestions du comte Apponyi, qui demandait qu'il fût

(1) Rapport Tiltoni (*Journal Officiel*, 1920, n° 8, pages 8 et 9).

reconnu à tous les Etats membres de la Société des Nations (1).

C'est là une atteinte au principe de l'égalité des Etats faisant partie de la Société des Nations. Elle aboutit en effet à cette conséquence : les membres de la Société des Nations sont garants des droits des minorités au même titres que les membres du Conseil « auxquels ils sont « censés avoir délégué le droit de statuer sur le fond « d'une pétition ou d'une demande, mais non pas celui « de saisir le Conseil » (2).

Cette thèse est vraie si l'on admet le principe de la garantie individuelle des minorités.

Les Etats membres de la Société des Nations, mais qui ne sont pas représentés au Conseil, ne peuvent pas saisir directement le Conseil.

Ils peuvent cependant intervenir. Cette intervention a été justifiée en invoquant l'article 11 du Pacte (2^e alinéa), par lequel tout membre de la Société des Nations a le droit d'attirer l'attention du Conseil sur toute circonstance « de nature à affecter les relations internationales » et à menacer « par suite de troubles la paix ou la bonne « entente entre nations dont la paix dépend ».

L'article 11 a été évoqué à différentes reprises : par la Hongrie, en 1923 (affaire des optants hongrois) ; par la Bulgarie, la même année (habitants de la Thrace Occidentale victimes de sévices de la part des autorités grecques) ; par la Lithuanie (population lithuanienne de la région de Vilna molestée par les autorités polonaises) ; par l'Albanie, en 1924 (situation de la minorité albanaise en Grè-

(1) Voir *Journal Officiel*, 1926 (n° 2, page 143).

(2) MANDELSTAM. Protection des minorités (Recueil des cours de La Haye, 1923, page 47).

ce) ; par la Grèce (agissements du Gouvernement turc à l'égard des Grecs de Constantinople).

En présence de la procédure spéciale adoptée pour la protection des minorités, peut-on avoir recours à un article du Pacte qui concerne spécialement une situation alarmante entre Etats membres de la communauté internationale ?

Le Comité de juristes qui, en 1928, examina la question à la demande du Conseil conclut que « l'article 11 du « Pacte ne devrait être invoqué que dans les cas graves « qui suscitent le sentiment que sont intervenus des faits « qui pourraient effectivement menacer le maintien de la « paix entre nations » (1), ou qu'on se trouve « en présence d'une situation soudain catastrophique qui crée « un danger pour la paix » (2). On irait à « l'encontre « de l'un des buts principaux du système de la protection « des minorités et l'on violerait l'esprit même d'une partie importante des traités si on considérait comme « normal de faire appel au Conseil sur la base de l'article « 11 du Pacte, au lieu de recourir à la protection des minorités ».

Par conséquent, de droit commun, l'article 11 doit être exclu.

C'est ce que le Conseil a fait en 1924 en décidant d'appliquer la procédure des minorités, alors que le Gouvernement albanais avait invoqué l'article 11.

L'Etat intervenant devra avoir recours à la communication. Cette demande n'entraîne aucun effet juridique. C'est une simple information, analogue à la pétition des minorités.

(1) Documents (C. 472, 1928).

(2) Déclaration de M. Politis, 5 janvier 1928. (Procès-verbaux du Conseil, 5 juin 1928, page 11).

Quelles sont les limites de la compétence du Conseil ?

Le Conseil n'a aucun pouvoir juridique sur les Etats. Il n'est pas investi du pouvoir judiciaire. Il a seulement un pouvoir de contrôle quant aux dispositions qui seraient contraires aux traités de minorités. Mais il ne peut ni les annuler ni les réformer. Tout ce qu'il peut faire, c'est de dire qu'elles sont en antagonisme avec le droit international.

En ce qui concerne les stipulations des traités, il est évident qu'il ne peut imposer aux Etats intéressés des obligations qui n'y sont pas mentionnées, ni en modifier les principes essentiels.

S'ensuit-il que les traités sont immuables et que le Conseil ne puisse les modifier ?

L'article 12 du traité avec la Pologne porte que les « stipulations ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations ». Cette disposition vise l'hypothèse où l'un des Etats signataires voudrait se libérer de ses obligations.

Mais le Conseil peut-il modifier ces obligations sans l'assentiment de l'Etat obligé ?

Les traités de minorités ont été signés entre les principales puissances alliées et associées et les Etats intéressés. Les grandes puissances ont en quelque sorte abdiqué leurs pouvoirs en faveur du Conseil. Celles-ci ne pourraient y introduire des modifications sans le consentement des parties contractantes. Il semble dès lors que « la modification d'un traité de minorités ne peut dépendre uniquement de la majorité du Conseil. Le consentement des Etats minoritaires est indispensable » (1).

(1) Déclaration des minorités de Pologne, Tchécoslovaquie, Roumanie et Yougoslavie, le 25 février 1929.

A l'appui de cet argument de principe, on peut ajouter que les règles pour l'exécution des traités de minorités sont susceptibles d'être réparties en deux catégories : 1° celles qui sont établies par le Conseil agissant en vertu de sa propre autorité (réglementation de la procédure ; conditions de recevabilité des pétitions) ; 2° celles qui affectent la situation juridique des minorités. Le Conseil peut, par une délibération prise à la simple majorité, modifier les premières. Mais, s'agissant des secondes, il ne peut agir seul.

En ce qui concerne la procédure, le Conseil peut la modifier sans l'assentiment des Etats, à la condition que ces modifications ne portent pas atteinte à leur situation juridique, fixée par les traités et déclarations. En tout état de cause, comme l'a fait remarquer la Cour Permanente de Justice internationale, il « appartient au Conseil même « de la régler » (1).

La compétence du Conseil, en matière de minorités, est absolue.

Lors du conflit entre le Gouvernement polonais et la minorité allemande, au sujet de l'interprétation de l'art. 4 du traité des minorités de 1919, qui vise l'acquisition de la nationalité polonaise, la *Deutschtumshund* (Association allemande pour la sauvegarde des droits des minorités allemandes en Pologne), fit appel au Conseil de la Société des Nations.

Le Gouvernement polonais contesta la compétence du Conseil, en prétendant que l'art. 4 du traité ne fait pas partie des dispositions placées sous la garantie internationale. Le Conseil demanda un avis à la Cour permanente

(1) Publications de la Cour (série B, N° 6, page 22).

qui, en décidant que ledit article était au nombre de ces dispositions, reconnut du même coup la compétence du Conseil en la matière.

Plus caractéristique est l'avis donné par la Cour au sujet des mesures prises par la Pologne à l'égard des colons allemands. De nouveau, la Pologne contestait la compétence du Conseil en invoquant les droits que lui conférait l'article 246 du Traité de Versailles. La Cour décida que « même d'une façon incidente, (le Conseil est) « compétent pour examiner et interpréter les lois ou traités, dont la violation est alléguée » (1).



Quelles sont les décisions que le Conseil peut prendre seul ?

Un Etat intéressé a-t-il le droit de siéger au Conseil ?

Il faut considérer les deux hypothèses suivantes :

1° Le Conseil délibère sur les règles générales de procédure applicables aux affaires minoritaires ;

2° Le Conseil délibère sur une infraction ou une prétendue infraction aux droits des minorités.

C'est à la première que se réfère le rapport du Comité de juristes (mars 1929) appelé à émettre son opinion sur une question de procédure soulevée par le Gouvernement lithuanien. L'ordre du jour de la session du Conseil portait les deux mentions suivantes :

(1) Publication de la Cour (série C, N° 3, vol. 1, p. 446).

a) Procédure applicable aux pétitions des minorités (proposition du représentant du Canada) ;

b) La garantie de la Société des Nations pour les stipulations relatives à la protection des minorités (article inséré sur la demande du représentant de l'Allemagne).

Le Gouvernement lithuanien fit savoir, par télégramme, au Secrétaire Général, qu'il se ferait représenter à la session du Conseil, conformément à l'article 4 du Pacte, qui dit que « tout membre de la Société des Nations qui n'est « pas représenté au Conseil, est invité à y envoyer siéger « un représentant lorsqu'une question, qui l'intéresse particulièrement, est portée devant le Conseil ».

La Lithuanie avait-elle le droit de siéger au Conseil ? Le Conseil ayant eu des doutes sur l'applicabilité, en l'espèce, de l'article 4 du Pacte, demanda l'avis du Comité de juristes, composé de MM. Pilotti, Botella, Hurst et Ito. Le Comité constata que les règles pour l'exécution des traités et déclarations de minorités peuvent être réparties en deux catégories : la première, sur laquelle le Conseil statue en sa composition ordinaire (réglementation de la procédure, conditions de recevabilité des pétitions, attributions que lui reconnaissent les traités et déclarations) ; la seconde catégorie, pour laquelle le Conseil doit entendre les Etats intéressés, comprend les règles qui impliquent, de la part de ces derniers, l'accomplissement d'actes non prévus par les traités et déclarations de minorités, et, en général, toutes les règles qui affectent la situation juridique consacrée par ces traités et déclarations.

Comme exemple de cette catégorie, le Comité citait la résolution du Conseil du 27 juin 1921, qui concerne la communication aux Etats intéressés de pétitions émanant de requérants, qui ne sont pas membres de la Société des Nations.

A cette occasion, le Conseil s'était prononcé dans « sa composition ordinaire », et il avait communiqué sa décision aux Etats astreints à des obligations minoritaires.

En ce qui concerne les deux questions, à l'occasion desquelles il était consulté, le Comité ne put que se prononcer sur la proposition du représentant du Canada, celle de l'Allemagne ne lui ayant pas été soumise.

La proposition Dandurand visait les conditions de recevabilité et de communication, ainsi que la suite donnée aux pétitions : « Si les pétitionnaires ne reçoivent pas « dans les quarante jours qui suivent leur demande, un « avis de transmission, ils peuvent expédier eux-mêmes au « Secrétariat de la Société des Nations le duplicata des « pièces constituant le dossier, ou leur seule plainte dans « le cas où aucune réponse ne leur aurait été faite par le « Gouvernement. Dans un cas exceptionnel et d'une extrême « urgence, les pétitionnaires pourront, en adressant « leur pétition au Gouvernement intéressé, lui notifier « qu'un double est adressé, en même temps, au Secrétaire « Général. Ce dernier pourra prendre les mesures prévues « par la procédure actuellement en vigueur pour les cas « d'urgence ». Suivaient les conditions pour que les pétitions puissent être prises en considération. Rien n'était changé à cet égard ; il y a lieu de rappeler toutefois celle qui spécifiait que les pétitions « ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens « politiques entre la minorité et l'Etat dont elle fait partie ».

M. Dandurand, pour rassurer le Conseil, avait eu soin de préciser que les réformes proposées ne modifiaient aucunement des principes déjà établis. Il estimait que sa proposition ne visait qu'à faire poser des règles « requérant

« un accord entre le Conseil et les Etats intéressés. A cet
« accord, il y aurait deux parties : le Conseil et l'Etat
« soumis aux obligations minoritaires. Pour arriver à sa
« propre décision, le Conseil se prononcera dans sa com-
« position ordinaire ; les Etats soumis à des obligations
« minoritaires ne siégeront pas. Une fois sa décision prise,
« le Conseil la communiquera aux dits Etats pour accep-
« tation ».

Au cours de la discussion qui avait suivi ce rapport, M. Zaunius, représentant de la Lithuanie, avait critiqué la division des questions en deux catégories. La difficulté, disait-il, réside dans la détermination de cette catégorie. Le Comité des Juristes mentionne comme appartenant à la catégorie des décisions que le Conseil peut prendre seul, les décisions ayant un caractère général. Or, ce caractère général ne saurait avoir pour effet de les réserver au Conseil. Venant ensuite à la thèse que c'est le Conseil qui invite les Etats à participer aux décisions qui les touchent particulièrement, M. Zaunius fait observer que cette thèse ne trouve aucune justification dans le Pacte et qu'il ne peut dépendre du Conseil de la Société des Nations « de
« juger l'existence ou la non-existence de l'intérêt d'un
« Etat ».

Le rôle du Conseil dans le cas de l'article 4 (alinéa 5), « n'est donc pas de justifier l'admission ou la non-admis-
« sion de l'Etat intéressé à siéger au Conseil, lors de la
« discussion des questions qui l'intéressent particulière-
« ment ».

Il doit se borner « à prendre acte de l'assurance que lui
« donne un Etat d'avoir un intérêt particulier pour telle
« ou telle question, déclaration qui suffit à établir sa qua-
« lité de membre du Conseil pour la discussion de cette
« question ».

Sir Austin Chamberlain s'éleva contre cette thèse. Si elle était admise, elle serait « de nature à ruiner l'autorité « du Conseil et, à vrai dire, à lui rendre impossible tout « travail ». C'est un droit et un devoir pour le Conseil de se réserver la faculté de déterminer, dans chaque cas, l'existence pour un Etat de cet intérêt particulier, qui lui donnerait droit de siéger au Conseil, et de délibérer sur la question en qualité de membre du Conseil.

La proposition de M. Zaunius fut rejetée.

On peut observer que le Conseil s'est toujours, dans la pratique, réservé la faculté d'inviter ou non un Etat intéressé à suivre la question qu'il discutait.

C'est ainsi que, lors de l'affaire relative aux colons allemands, dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne, ainsi que dans celle concernant l'acquisition de la nationalité polonaise, le Conseil invita un représentant du Gouvernement polonais, mais non de l'Allemagne ; de même, il invita le représentant de la Lithuanie à propos du traitement concernant des personnes de race ou de langue lithuanienne dans la région de Vilna.

SECTION III

Le Comité des Trois

La pétition, comme nous venons de le dire, fait tout d'abord l'objet d'un « filtrage », quant aux conditions extrinsèques de recevabilité par la section des minorités.

Si elle n'est pas rejetée *in limine*, elle est transmise à un Comité spécial.

L'examen en est fait par le Président du Conseil, assisté de deux membres désignés dans chaque cas. Le nombre des membres peut être porté à quatre dans des cas exceptionnels.

C'est le Comité dit des Trois, appelé aussi Comité des Minorités.

Voici dans quelles circonstances il est né : A la séance du 22 octobre 1920, M. Balfour avait souligné la tâche ingrate du Conseil : « S'il faut intervenir, disait-il, pour « protéger une minorité, un des membres du Conseil devra « se résoudre à se faire l'accusateur de l'Etat qui n'aurait « pas tenu ses engagements » (1).

M. Hymans proposa alors de faire examiner par un Comité de trois membres toute pétition émanant des minorités : cette proposition reçut l'agrément du Conseil qui, le 25 octobre 1920, émit la résolution suivante :

« En vue de faciliter aux Membres du Conseil l'exercice de leurs droits et devoirs en ce qui concerne la protection des minorités, il est désirable que le président et deux membres désignés par lui dans chaque cas, procèdent à l'examen de toute pétition ou communication à la Société des Nations, ayant trait à une infraction ou à un danger d'infraction aux clauses des traités pour la protection des minorités. Cet examen aura lieu aussitôt que la pétition ou la communication en question aura été portée à la connaissance des Membres du Conseil ».

Dans trois cas, le Président du Conseil en exercice ne sera pas le Président du Comité des Trois : « Si le Président en exercice du Conseil est le représentant de l'Etat

(1) En 1929, M. Austin Chamberlain justifiait, par les mêmes motifs, l'institution du Comité des Trois. (Voir *Journal Officiel*, 1929, avril, p. 523-524).

« auquel ressortissent les personnes appartenant à la mi-
« norité en cause, ou le représentant d'un Etat voisin de
« l'Etat auquel ressortissent les personnes appartenant à la
« minorité en cause, ou le représentant d'un Etat dont la
« majorité de la population appartient, au point de vue
« ethnique, au même peuple que les personnes faisant
« partie de ladite minorité... ».

La présidence du Conseil, c'est-à-dire en l'espèce la présidence du Comité des Trois, sera confiée au membre du Conseil « qui exerçait les fonctions de Président immédiatement avant le Président actuel et qui ne se trouve pas dans la même situation ». (Résolution du 25 octobre 1920).

Les deux membres du Conseil, qui doivent assister le Président, sont soumis aux mêmes règles.

Le représentant de l'Allemagne, M. Streseman, mit en doute ultérieurement l'opportunité de cette exclusion avec beaucoup d'habileté. « Les motifs qui sont à la base de
« cette décision du Conseil partent apparemment de l'idée
« que certains membres du Conseil, à la suite de leurs
« rapports avec certaines minorités — rapports précisés
« par la décision en question — ne peuvent pas toujours
« être considérés comme absolument impartiaux ou qu'il
« faut éviter au moins toute apparence d'un manque d'im-
« partialité... Sans vouloir insister sur le fait que la com-
« pétence et les connaissances des membres du Conseil en
« question peuvent être de la plus grande utilité, il me
« paraît inadmissible, en principe, de refuser à des gou-
« vernements, que l'on croit dignes d'être membres per-
« manents ou temporaires du Conseil, la confiance dans
« leur objectivité... Pourquoi ne pas s'en remettre au tact
« du Président du Conseil pour désigner les membres qu'il

« désire voir participer dans chaque cas particulier aux
« Comités chargés de l'examen préalable des minori-
« tés ?... » (1).

Le Comité persista dans sa résolution. Les raisons qu'il invoque sont caractéristiques, car elles visent le fondement de la procédure en matière de minorité. Après avoir déclaré qu'il ne jugeait pas pouvoir recommander d'admettre dans les Comités chargés de l'examen des pétitions, « fût-ce simplement avec voix consultative », le représentant de l'Etat auquel ressortit la minorité et celui de l'Etat dont la population appartient en majorité au point de vue ethnique au même peuple que les personnes faisant partie de la dite minorité, il ajoute que « la représentation de ces deux Etats, au sein d'un Comité, donnerait « aux délibérations le caractère d'une procédure contradictoire incompatible avec leur nature et leur objet ». Or, c'est ce à quoi tendait indirectement la suggestion allemande.

Le Comité des Trois examine la pétition. Si les griefs qu'elle contient paraissent fondés, il doit présenter au Conseil un rapport. L'affaire est inscrite à l'ordre du jour du Conseil. C'est le Conseil tout entier qui aura à en délibérer.

Avant la résolution de Madrid, si le Comité des Trois ne demandait pas l'inscription de la pétition à l'ordre du jour du Conseil, la plainte n'avait aucune suite, et aucune communication quant à son refus n'était faite aux parties intéressées.

La résolution de 1929 a introduit dans la procédure des innovations dont il serait exagéré de souligner l'importance.

(1) *Journal Officiel*, 1925 (page 879).

Tout d'abord, relativement au « filtrage ». Quand la section des minorités écarte une pétition, elle est obligée dorénavant de notifier au pétitionnaire le fait du refus et le motif qui a rendu la requête irrecevable.

Au Conseil, le Comité chargé de l'étude pourra être porté à cinq membres, pour permettre une discussion plus détaillée.

Le Comité pourra se réunir en dehors des sessions, pour éviter tout retard dans l'examen des causes (1).

Lorsque le Comité sera arrivé à un accord avec le Gouvernement mis en cause par la pétition, il devra consigner dans une lettre le sens de l'arrangement intervenu. La lettre sera transmise à tous les membres du Conseil et c'est le Conseil en son entier qui sera juge du résultat obtenu, ainsi que du caractère de la procédure suivie.

Enfin, en ce qui concerne la publicité des pétitions, le Secrétaire Général devra publier, une fois par an, deux répertoires : le premier mentionnera les lettres dont nous venons de parler, à moins qu'un gouvernement intéressé n'ait des motifs graves à faire valoir contre la publicité. La seconde publication sera une statistique qui indiquera le fonctionnement du régime de protection internationale et mentionnera le nombre de pétitions reçues au Secrétariat ; elle fera connaître combien de pétitions ont été déclarées recevables et combien d'entre elles ont été écartées, ainsi que le moyen par lequel le Conseil a obtenu satisfaction en ce qui concerne les pétitions recevables.

Le Comité des Trois est-il conforme aux traités ?

La question a été discutée par M. Titulesco, dans une

(1) Article 3 des résolutions de Madrid.

communication faite à l'Académie diplomatique internationale en 1929.

Le Comité des Trois, et la procédure qu'il a consacrée, constituent des innovations contraires aux stipulations en matière de minorités pour deux raisons :

1° La procédure est déclenchée non par un acte émanant d'un membre du Conseil, comme l'exigent les traites, mais par les minorités elles-mêmes, tandis que, d'après le rapport Tittoni, la pétition est une simple source d'information pour le Conseil ;

2° Les traités n'ont pas envisagé en dehors du Conseil un organisme spécial chargé de l'examen au fond des pétitions.

De pareilles critiques avaient été faites peu de temps après la création du Comité. « Le traité des minorités, « disait le Gouvernement polonais, dans sa note du 16 « janvier 1923, attribue expressément et exclusivement le « droit d'initiative en matière de protection des minorités, « dans chaque cas qui pourrait s'y présenter, à un Etat « individuel, membre du Conseil de la Société des Nations. « Or, la procédure du Comité des Trois paraît en quelque « sorte décharger un tel Etat-membre d'une partie de sa « responsabilité individuelle, qui doit être le corollaire de « son droit d'initiative, en partageant cette responsabi- « lité entre trois membres ; au lieu d'une initiative indi- « viduelle et spontanée d'un membre du Conseil, elle subs- « titue une initiative collective et automatique d'un or- « gane non prévu par le traité et par conséquent elle « affaiblit ainsi singulièrement la valeur de la garantie « expresse donnée par ce traité à l'Etat qui a dû le su- « bir » (1). En conséquence, « l'examen, les considérants

(1) *Journal Officiel*, 1923 (pages 480 à 483).

« et les conclusions du Comité des Trois devraient être
« considérés comme des travaux d'ordre purement inté-
« rieur et informatif à l'usage du Conseil et du Secrétariat
« de la Société des Nations, sans constituer une action
« juridique comportant le droit d'initiative au sens de
« l'alinéa 2 de l'article 12 du traité ».

Que valent ces critiques ?

L'examen des pétitions par le Comité des Trois ne constitue pas une action juridique ayant pour objet de porter automatiquement devant le Conseil la question litigieuse. Pour que le Conseil soit saisi, il faut un rapport ou une communication officielle d'un de ses membres. Le Comité des Trois se borne, après examen, à la constatation d'une infraction ou d'un danger d'infraction. Il peut saisir ou ne pas saisir le Conseil (1). Mais le droit de signaler l'infraction appartient à tous les membres du Conseil et il ne peut y être apporté aucune atteinte. La résolution du 5 septembre 1923 l'indique explicitement : « Le droit, appartenant à tous les membres du Conseil, de signaler à l'attention de celui-ci, une infraction ou un danger d'infraction reste entier ». Par ailleurs, il est exact que les traités n'ont pas envisagé sa création. Mais le Conseil a le droit, pour se faire aider dans ses investigations, de créer tel organisme qu'il jugera utile. Il s'agit ici d'une mesure d'organisation, pour laquelle le consentement des Etats minoritaires n'est pas nécessaire.

En fait, le Comité des Trois a pris une grande importance. Il est devenu l'instance normale de la S.D.N. dans

(1) Dans de nombreux cas, le Comité des Trois n'a pas cru devoir saisir le Conseil; ainsi en particulier au sujet de la pétition du Joint Foreign Committee of the Jewish board of deputies et de l'Alliance Israélite universelle concernant le droit d'option des Juifs de l'ancien empire austro-hongrois.

l'examen des pétitions (1). Son influence croissante s'exerçant par ses interventions auprès des Etats, a accentué le caractère politique de la procédure, au détriment du recours possible à la Cour permanente, qui est devenu une exception.

★
★★

Le Comité des Trois a été l'objet de vives critiques dès sa création.

On lui a reproché de prendre ses décisions « dans des réunions fermées », sans procédure déterminée, et sans laisser de traces de ses discussions, puisqu'il n'existe pas de procès-verbaux des séances. Surtout, on l'a accusé de n'agir que sur des considérations d'ordre politique, sans se préoccuper du droit.

Enfin, l'institution du Comité des Trois a rendu problématique le droit qu'a tout membre du Conseil de porter l'affaire devant le Conseil, même en cas d'avis négatif du Comité. La raison en est aisée à comprendre : du moment que la pétition est soumise au Comité, aucun autre membre du Conseil n'osera intervenir, par un sentiment de déférence envers ses collègues.

C'est ce qui explique qu'en fait, toutes les pétitions (sauf de rares exceptions), dont le Conseil a eu à connaître, ont été portées devant lui par le Comité des Trois et non par l'initiative d'un membre du Conseil (2).

(1) Il résulte, en effet, des chiffres publiés par le Secrétariat de la S.D.N., en 1930, que, sur près de 400 pétitions, adressées à la S.D.N. depuis 1923, la moitié fut déclarée irrecevable, l'autre moitié fut examinée par le Comité des Trois. Une quinzaine à peine fut portée à l'ordre du jour du Conseil.

(2) Dans la session de janvier 1931, le Gouvernement allemand a porté directement devant le Conseil, sans passer par le Comité des Trois, l'affaire relative à la situation de la minorité allemande dans les voïvodies de Posnan et de Pounordz.

SECTION IV

Le droit de pétition

Le droit de pétition accordé aux minorités résulte du rapport Tittoni (22 octobre 1920). A vrai dire, ce n'est pas un droit, c'est une faculté, une autorisation, ouverte aux minorités pour exprimer leurs doléances et solliciter l'intervention du Conseil. La pétition ne peut avoir pour effet de mettre en mouvement le Conseil. Nous savons que celui-ci n'intervient que sur l'action de l'un de ses membres.

La pétition n'est pas un plaidoyer au nom d'une minorité considérée comme une personne juridique (1).

« Le pétitionnaire n'est pas partie en cause à un procès « qui serait en cours entre lui et le Gouvernement inté-ressé » (2) puisque, en réalité, il n'y a pas de procès.

La pétition est également désignée sous le nom de « mémoire », « demande » ou « plainte ».

Mais cette terminologie est sans importance.

La pétition peut être individuelle ou collective.

Si le droit national de l'État permet aux particuliers, aux associations culturelles, aux Eglises, aux communes, de créer des écoles (car c'est surtout à propos de l'enseignement que les conflits, entre les minorités et les États soumis à des obligations spéciales, ont surgi), ces organismes sont qualifiés pour user de la pétition.

Les pétitionnaires peuvent-ils s'adresser directement au

(1) Rapport Rio-Branco adopté par le Conseil le 5 septembre 1923 (*Journal Officiel*, 1923, page 1.429).

(2) *Journal Officiel*, 1926 (N° 7, pages 986 à 988).

Conseil ou sont-ils obligés de passer par l'intermédiaire du Gouvernement dont ils sont les ressortissants ?

Le Gouvernement polonais en 1923 avait soutenu que les minoritaires avaient tout intérêt à s'adresser à l'Etat auquel ils étaient incorporés. Il invoquait les raisons suivantes :

« 1° Tout acte de l'autorité administrative locale par lequel les personnes appartenant à des minorités se considéreraient lésées dans les droits qui leur sont garantis par les traités, serait ainsi immédiatement connu de l'autorité locale ; ce qui permettrait à cette dernière de faire droit sans délai aux revendications légitimes des personnes intéressées.

« 2° Les minorités seraient assurées que l'autorité centrale ne pourra se désintéresser du sort des personnes qui se croiraient, à tort ou à raison, lésées dans leurs droits. Imbues de cette conviction, les minorités ne chercheraient pas l'appui d'un gouvernement étranger ; elles prendraient de plus en plus confiance dans la bonne volonté des autorités de leur pays, et adopteraient une attitude loyale vis-à-vis de l'Etat, ce qui contribuerait beaucoup à l'établissement de relations normales entre l'Etat subissant le traité sur la protection des minorités et les minorités elles-mêmes.

« 3° Le nombre des pétitions devant être transmises au Conseil de la Société des Nations serait réduit au minimum, étant donné que chaque gouvernement pourrait directement satisfaire aux justes demandes des pétitionnaires. De sorte qu'il est à prévoir qu'en adoptant la procédure suggérée par le Gouvernement polonais, les membres du Conseil seraient éventuellement appelés à user de leur droit d'intervention, prévu par les arti-

« les correspondants des traités sur la protection des minorités, seulement dans les cas qui n'auraient pas été liquidés par les autorités du pays » (1).

Le plaidoyer est habile. Il est évident qu'il est conforme à une politique de collaboration loyale qu'une minorité s'adresse directement à l'Etat intéressé. Ce dernier pourra lui donner satisfaction ou non. En tout cas, en principe, il est mieux placé que quiconque pour apprécier leur bien-fondé. Mais la question est tout autre que ne l'indique le Gouvernement polonais.

Les clauses de garantie en faveur des minorités ont été établies parce qu'on appréhendait que ces dernières ne fussent sacrifiées. Les traités ou clauses de protection eussent été, en effet, superflus si tous les Etats avaient une conscience avertie de leurs devoirs.

Supposons qu'une minorité ne reçoive pas satisfaction. Elle s'adressera au Conseil de la Société des Nations. La garantie internationale fonctionnera comme voie de recours. Peut-on dire qu'il en résultera une amélioration des rapports entre la minorité et l'Etat qui aura refusé de prendre en considération ses demandes ?

D'ailleurs, dans la pratique, les pétitions sont transmises aux Gouvernements intéressés. Ceux-ci peuvent examiner l'affaire et lui donner la solution qu'elle comporte. Si un accord s'établit, le Conseil n'en est pas saisi. En un mot, la pétition est déjà l'indice qu'un conflit existe. Si la minorité s'adresse au Conseil, c'est qu'elle est convaincue que l'Etat auquel elle ressortit ne lui donnera pas satisfaction.

(1) Voir *Journal Officiel*, septembre 1923 (page 1.071) et novembre 1923 (page 1.430).

Une seule exception à mentionner. Elle concerne les îles Åland, laissées à la Finlande, et où se trouve une minorité d'origine suédoise. Le Conseil, dans sa résolution du 27 juin 1921, a décidé que la diète d'Åland avait seule qualité pour protester contre les violations des garanties accordées à la minorité. En conséquence, les plaintes émanant de personnes étrangères à la minorité ne sont pas reçues.

La question peut être controversée dans l'hypothèse où le droit national a établi des recours administratifs ou judiciaires.

On pourrait soutenir que ces recours doivent être épuisés, préalablement à toute intervention du Conseil (1). Cependant, la pratique de la Société des Nations est en sens contraire.

C'est ainsi que la convention germano-polonaise de 1922, qui a créé un office spécial des minorités, a réservé le droit de recours immédiat. L'article 147 de la convention dit que le Conseil de la Société des Nations a compétence pour statuer sur toute pétition individuelle ou collective « adressée directement à lui ».

De Balogh estime qu'il convient de « regarder comme « une règle générale qu'il faut commencer par exercer les « recours offerts par le droit national... et ne faire appel « à l'intervention de la Société des Nations que s'il n'y « a plus de possibilité ou d'espoir que les torts soient réparés par les autorités nationales » (2). Mais il reconnaît qu'il

(1) C'est ainsi que, dans le rapport supplémentaire soumis par le Conseil à l'Assemblée de 1925, il est dit que le Comité des Trois peut, à propos de l'examen d'une pétition, « estimer que, dans l'espèce, le pétitionnaire aurait dû recourir aux autorités administratives ou judiciaires du pays, avant de s'adresser à la S.D.N. ».

(2) De BALOGH, *opus citat.*, page 227.

n'y a, à cet égard, aucune obligation juridique, et que si le délai risque d'occasionner un dommage considérable, le pétitionnaire peut saisir directement le Conseil. Il ne faut pas oublier que les minorités sont placées sous la sauvegarde du Conseil et que, quelles que soient les dispositions du droit national, le droit international doit avoir le dernier mot, parce qu'il est supranational.

La pétition peut-elle émaner de personnes n'appartenant pas à la minorité ou d'associations internationales ?

La Pologne s'y est opposée en 1922, en arguant que de « telles pétitions constituent une ingérence inadmissible « de tierces personnes dans les affaires internes d'un Etat « souverain et indépendant. Les traités sur la protection « des minorités ont créé pour l'Etat intéressé des obligations à l'égard des minorités, dont celles-ci sont les « seules bénéficiaires et dont elles seules peuvent réclamer « l'observation dans le cadre d'une procédure conforme « aux stipulations des traités » (1).

Le Conseil n'a pas admis cette thèse. La pétition n'est qu'une réclamation sans aucune portée juridique, qu'elle émane de minoritaires ou d'associations internationales. En principe, chacun a la faculté de s'adresser à la Société des Nations, sans qu'on puisse parler d'ingérence dans les affaires d'un Etat. Nous avons vu que dans l'affaire du « numerus clausus » hongrois, des pétitions furent adressées au Conseil par des associations internationales, comme la « Joint Foreign Committee of the Jewish Board of deputies and the Anglo-Jewish Association », et par l'Alliance Israélite Universelle. Ces associations invoquaient le principe d'égalité entre tous les ressortissants hongrois

(1) *Journal Officiel*, 1923 (T. 2, page 717).

sans distinction de race, de langue ou de religion, affirmé par le traité de Trianon.

La pétition transmise aux membres du Conseil doit-elle l'être également à tous les Etats membres de la Société des Nations ?

La résolution du Conseil du 27 juin 1921 avait décidé que les pétitions seraient d'abord communiquées à l'Etat intéressé avant d'être soumises au Conseil. Celle du 5 septembre 1923 réserve aux seuls membres du Conseil le droit de communication, mais les Etats membres de la Société des Nations peuvent demander au Secrétariat communication des pétitions, ainsi que des observations de l'Etat intéressé.

Ajoutons que la pétition peut être publiée, mais seulement sur la résolution du Conseil ou la demande de l'Etat intéressé. Il s'agit du rapport du Comité des Trois discutant ladite pétition. Il fut publié pour la première fois au sujet des églises hongroises de Transylvanie, le gouvernement roumain ayant déclaré qu'il n'y voyait aucun inconvénient.

SECTION V

Le recours à la Cour permanente de Justice internationale

La mise en œuvre de la garantie instituée par les traités de minorités a été confiée à deux organes : le Conseil de la Société des Nations et la Cour permanente de Justice internationale.

« La Société des Nations, a dit M. le Professeur de la

« Pradelle, permet aux minorités de trouver, dans le
« Conseil de la Société des Nations, un protecteur et, dans
« la Cour permanente de Justice internationale, un
« juge » (1).

Nous avons parlé du protecteur ; nous allons examiner le rôle du juge.

La clause de garantie judiciaire se trouve dans l'article 12, alinéa 3 du traité conclu par les principales puissances alliées et associées avec la Pologne.

« La Pologne agréée, en outre, qu'en cas de divergence
« d'opinion sur des questions de droit ou de fait concer-
« nant ces articles entre le gouvernement polonais et l'une
« quelconque des principales puissances alliées et asso-
« ciées, ou de toute autre puissance, membre du Conseil
« de la Société des Nations, cette divergence sera consi-
« dérée comme un différend ayant un caractère interna-
« tional, selon les termes de l'article 14 du Pacte de la
« Société des Nations. Le Gouvernement polonais agréé
« que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le
« demande, déféré à la Cour permanente de Justice. La
« décision de la Cour permanente sera sans appel et aura
« la même force et valeur qu'une décision, rendue en
« vertu de l'article 13 du Pacte » (2).

Lors des discussions relatives à la clause de l'article 13, en 1919, devant la Commission des nouveaux Etats, deux tendances s'affrontaient sur la question de savoir par qui la Cour pourrait être saisie des différends ?

Le droit de saisir la Cour devait-il être reconnu aux

(1) Introduction à l'ouvrage de M. FOUQUES-DUPARC, p. 11.

(2) Cette disposition a été reproduite, avec quelques variantes, dans tous les Traités de minorités, déclarations, et dans l'article 72, alinéa 3 de la Convention Germano-Polonaise de 1922. Cependant les stipulations consenties par la Lettonie, l'Estonie et la Finlande ne visent, en ce qui concerne la Cour, que les demandes d'avis consultatif.

Etats seuls ou à la fois aux Etats et aux minorités ?

L'Angleterre, la France et le Japon étaient d'avis de réserver ce droit aux seuls Etats, alors que les Etats-Unis et l'Italie voulaient laisser à la Cour le soin de décider elle-même si elle devait admettre à sa barre les minorités, soit individuellement, soit collectivement. Ainsi, il serait « possible à la Cour de décider que les minorités auront « la faculté, soit comme groupes organisés, soit individuellement, de lui soumettre des plaintes au sujet d'une « violation de ces clauses » (1).

Finalement, le Conseil suprême, sur les suggestions de M. Lloyd George et du Président Wilson lui-même, décida, en juin 1919, de ne pas admettre les minorités à l'audience de la Cour permanente.

M. Adatci rappela cette décision, lorsque les juristes du Comité Consultatif examinèrent, à leur tour, la question, en 1921. La majorité d'entre eux s'était déjà d'ailleurs prononcée dans le même sens.

Par conséquent, ni les minorités, en tant que telles, ni les institutions minoritaires, ni les minoritaires, ne peuvent saisir la Cour, dont le statut dispose, en son article 34, que « seuls les Etats ou les membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour » (2).

Une autre question se pose à propos de l'article 12 des traités de minorités.

La clause de l'article 12 des traités de minorités est une clause judiciaire, puisqu'elle confère le droit de recourir à la Cour, sans convention spéciale.

(1) Extrait du rapport de la Commission des nouveaux Etats au Conseil, en 1919.

(2) L'expression « Membres de la Société des Nations » désigne les collectivités non souveraines, telles que les Dominions ou les Colonies qui se gouvernent elles-mêmes.

On en a souligné, d'ailleurs avec raison, le caractère exceptionnel, les Etats membres du Conseil de la Société des Nations ayant la faculté de s'adresser à la Cour, pour protéger, non leurs intérêts, ni ceux de leurs nationaux, mais les intérêts de ressortissants appartenant à des Etats tiers.

C'est ce que constatait un membre éminent de la Cour, M. Huber, qui, appréciant l'action ouverte à ces Etats, précisait que cette action visait « des stipulations qui ont « trait, non à des droits de l'Etat demandeur ou à ceux « de ses ressortissants, pour lesquels il prendrait fait et « cause, mais bien à des rapports entre l'Etat défendeur « et ses propres ressortissants » (1).

La décision de la Cour n'est pas susceptible d'appel, mais, en cas de contestation sur le sens et la portée de son arrêt, la Cour a le droit de l'interpréter à la demande des parties (article 60 du statut de la Cour).

Les membres du Conseil de la Société des Nations, c'est-à-dire les 14 Etats qui le composent à titre permanent ou temporaire, ont seuls le droit de soumettre à la Cour les questions litigieuses.

Cette restriction se défend mal, étant donné surtout que les dispositions des traités de minorités ont été placées sous la garantie de la Société des Nations (2).

Mais les textes sont formels : l'extension aux Etats non membres du Conseil du droit de saisir la Cour ne pourrait résulter que d'une réforme des traités existants.

(1) Publication de la Cour (Série A, n° 15, page 50).

(2) Il faut signaler que la Turquie, par le traité de Lausanne (article 44, alinéa 3), a reconnu le droit de s'adresser à la Cour, non seulement aux Etats membres du Conseil, mais aux Etats signataires du traité, c'est-à-dire en dehors des principales puissances alliées et associées, à la Grèce, à la Roumanie et à la Yougoslavie.

Par conséquent, les Etats non membres du Conseil n'ont actuellement à leur disposition aucun moyen pour obtenir que les engagements relatifs aux minorités soient tenus. « Ils n'ont que la faculté, d'essence non juridique, mais « politique, d'appeler l'attention du Conseil en invoquant « l'article 11, alinéa 2 du Pacte » (1).

De ce que, seuls, les membres du Conseil peuvent saisir la Cour permanente de Justice internationale, il résulte ceci :

a) L'Etat, lié par des stipulations minoritaires, n'a pas le droit de saisir unilatéralement la Cour, pour obtenir l'interprétation des dites stipulations.

b) Si un différend s'élève à ce sujet, entre le Conseil et l'Etat minoritaire, ce n'est pas le Conseil, en tant qu'organe de la Société des Nations, qui aurait qualité pour en saisir la Cour, mais bien chacun de ses membres, agissant individuellement.

Quelle est l'étendue de la compétence de la Cour en matière de minorités ?

L'article 12 du traité avec la Pologne s'exprime ainsi dans son premier alinéa :

« La Pologne agréee que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et sont placées sous la garantie de la Société des Nations ».

Cette rédaction, qui est claire, ne paraissait pas pouvoir soulever de difficultés dans l'application. L'expression « articles précédents » ne peut que viser tous les articles qui précèdent l'article de garantie.

(1) De BALOGH, *opus citat.*, p. 57, note 1.

C'est ce qu'avait décidé le Conseil, dans sa résolution du 12 février 1920, en précisant que « les stipulations contenues dans les articles 1 à 11 du traité de minorités » étaient placées sous la garantie de la Société des Nations.

Cette interprétation de l'article 12 a cependant été contestée, lors de l'affaire des colons allemands de Pologne ; le représentant de cet Etat a soutenu, à cette occasion, que la garantie édictée par l'article 12 ne s'étend aux articles précédents que dans la mesure où ils concernent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue.

La compétence de la Cour s'étend donc, en réalité, à toutes les questions de fait ou de droit, concernant toutes les dispositions des traités de minorités.

Lorsque nous avons examiné la compétence du Conseil, nous avons fait remarquer qu'elle est d'essence politique. Quels sont, en quelque sorte, les points de contact de cette compétence avec le recours juridictionnel à la Cour permanente ?

La procédure devant le Conseil (en donnant à ce terme le sens restreint défini plus haut) et la procédure devant la Cour permanente de Justice internationale sont-elles indépendantes l'une de l'autre, ou ne peut-on recourir à la seconde qu'après avoir, au préalable, épuisé l'autre ?

C'est ce point de vue qui est exposé dans le « mémoire » relatif à la procédure à suivre en cas de plaintes pour « infractions aux stipulations de traités concernant la » protection des minorités ». Ce mémoire, présenté par la ligue allemande de Tchécoslovaquie pour la Société des Nations et l'entente parmi les nations, en 1922, spécifie que « les différends qui s'élèvent entre un membre du » Conseil et l'Etat intéressé peuvent être soumis à la Cour

« permanente de Justice internationale, mais seulement
« à condition que le Conseil se soit déjà occupé de l'affaire, et qu'il en ait surgi un différend entre un Etat
« membre du Conseil et l'Etat en question. Une plainte,
« dont le Conseil n'a pas été saisi, ne peut, en aucun cas,
« être portée devant la Cour permanente de Justice internationale. Celle-ci ne saurait donc aucunement suppléer
« le Conseil ».

Ainsi, la compétence de la Cour aurait un caractère nettement subsidiaire.

Cette opinion nous paraît erronée.

On se trouve, en effet, en présence de deux procédures distinctes.

Ce qui peut prêter à confusion, c'est que, dans la pratique, la clause judiciaire ne trouve son application que lorsque le Conseil a déjà été saisi du différend, mais, en doctrine, un membre du Conseil pourrait porter directement devant la Cour une affaire concernant les minorités.

Enfin, le Conseil peut demander à la Cour des avis consultatifs.

Cette faculté résulte, non seulement de l'article 14 du Pacte, qui stipule que la Cour « donnera... des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira
« le Conseil ou l'Assemblée », mais encore de l'alinéa 2 de l'article de garantie, qui donne au Conseil le pouvoir de
« procéder de telle façon et donner telles instructions qui
« paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance ».

L'avis consultatif doit être demandé par le Conseil, agissant comme tel ; il a, à ce sujet, un pouvoir discrétionnaire. Même dans les questions postulant une solution

juridique, il demeure libre de s'adresser ou non à la Cour (1).

Cet avis doit-il être demandé à l'unanimité ou à la simple majorité des membres du Conseil ? Dans le premier cas, faut-il tenir compte de la voix de l'Etat intéressé ?

On a fait valoir qu'à défaut, dans l'alinéa 2 de l'article de garantie, de toute indication excluant du vote l'Etat minoritaire, la règle de l'unanimité obligerait d'y comprendre sa voix. De Balogh, au contraire, est d'opinion que le représentant de l'Etat intéressé « n'a pas le droit de vote, « car, en signant le traité (de garantie), il s'est engagé « à accepter la décision du Conseil. Dans le cas contraire, « comme la décision doit être prise à l'unanimité, il pour- « rait empêcher que le Conseil donne des instructions en « exécution des traités » (2).

M. Ray est moins affirmatif. Sans doute, les traités de minorités « confèrent au Conseil un pouvoir de décision », mais la formule « prendre telles mesures... révèle le caractère un peu incertain de l'obligation assumée par l'Etat « soumis au régime en question » (3).

Dans le différend concernant l'acquisition de la nationalité polonaise, le Conseil, malgré l'opposition du représentant de la Pologne, décida de demander un avis à la Cour.

Quant à la question de savoir si le Conseil doit délibérer à la majorité ou à l'unanimité, la controverse subsiste.

Cependant, étant donné que, dans la pratique, le Conseil a tendance à ne pas tenir compte de la voix de l'Etat

(1) Le Conseil s'est adressé à la Cour pour avis consultatif dans quatre cas seulement : en 1923, dans l'affaire des colons allemands de Pologne et dans celle concernant l'acquisition de la nationalité polonaise; en 1931, au sujet de l'admission de 60 enfants dans les écoles minoritaires de Haute-Silésie; en 1934, à propos des écoles minoritaires en Albanie.

(2) De BALOGH (opus citat., p. 220, note 2).

(3) RAY. Commentaires du Pacte de la Société des Nations, selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société. (Paris, 1930, page 197).

minoritaire, c'est la règle de la majorité qui semble devoir s'imposer (1).

Quelle est la valeur juridique de l'avis consultatif ? Le Conseil demande un avis et non une décision. Il s'ensuit qu'il n'est pas lié. Mais, en règle générale, étant donné la haute autorité de la Cour, le Conseil ne saurait agir à l'encontre de l'avis exprimé.

SECTION VI

Conclusion

La procédure concernant la protection des minorités est l'œuvre exclusive du Conseil.

Les traités ne contiennent aucune indication à ce sujet (2).

Dans cette matière, comme dans celle de la constatation de l'agression, par exemple, le Conseil de la Société des Nations a bâti de toutes pièces, en s'inspirant des nécessités de l'heure et des possibilités politiques.

Ce sont ces considérations qu'il faut avoir présentes à l'esprit, si l'on veut juger équitablement l'œuvre du Conseil.

Pour les minorités, la tâche était particulièrement difficile.

Il fallait, en effet, ménager les susceptibilités des Etats

(1) Voir de LAPRADELLE et NÉGULESCO : Rapport sur la nature juridique des avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale, leur valeur et leur portée en droit international. (Annuaire de l'Institut de droit international, 1928, p. 430-431).

(2) Nous le répétons, ce n'est pas une procédure au sens technique du mot.

intéressés, trop enclins à invoquer leur souveraineté, et mortifiés de se voir imposer des mesures dont ils réclamaient l'extension à tous les membres de la Société des Nations.

Cette procédure est, en réalité, le résultat d'un accord tacite entre le Conseil et les Etats signataires des traités de minorités.

Sans doute, ces derniers, en particulier la Pologne et la Roumanie, ont fait entendre des récriminations à différentes reprises. Cependant, ils se sont finalement associés à l'œuvre conciliatrice du Conseil, parce que celui-ci s'est tenu dans son rôle de « garant médiateur ».

La procédure n'a, à aucun moment, un caractère contradictoire. Personne ne représente la minorité, ni l'Etat, membre du Conseil, qui a signifié l'infraction ou le danger d'infraction, ni le Conseil, ni les pétitionnaires.

Les traités ont accordé des droits, mais où sont les sujets de ces droits, puisque les minorités ne sont pas des personnes morales ?

L'Etat intéressé est libre de présenter ses observations, mais, s'il le fait, ces observations ne peuvent être considérées comme une réponse à la pétition, mais comme un élément d'information à l'usage du Conseil.

Certes, le Comité pourrait entendre le représentant des minorités, en vertu de son pouvoir discrétionnaire. Rien ne s'y oppose.

Même, dans ce cas, on ne se trouve pas en présence d'un procès.

La résolution de Madrid n'a rien innové en cette matière.

Comment caractériser cette procédure ? M. de Balogh a dit qu'elle était « une procédure administrative particulière ».

re » (1). Or, une procédure administrative a toujours un caractère contradictoire, on se trouve en présence d'un demandeur et d'un défendeur. Dans la procédure des minorités, on ne trouve rien de tel : il y a bien un demandeur, et un demandeur d'une espèce spéciale, mais on ne trouve pas de défendeur.

Ce n'est pas non plus un procès de droit public international, puisque le Conseil n'a jamais cherché à imposer une décision à l'Etat incriminé.

Il s'est toujours efforcé de rechercher les solutions qu'il jugeait conformes à l'intérêt international, et c'est dans ce sens que M. Erdstein a raison de dire que ses résolutions « n'ont jamais interprété juridiquement les dispositions des traités » (2).

Voici comment s'exprime le rapport Adatci, discuté à Madrid en 1929 :

« Conformément à l'esprit qui a présidé à l'institution de la procédure, on a toujours soigneusement évité que cette dernière pût, dans son application, devenir une sorte de procédure contradictoire ou judiciaire, dans laquelle le pétitionnaire et le Gouvernement intéressé apparaîtraient comme deux parties devant la Société des Nations. Le Conseil a établi, pour les pétitions des minorités, une procédure *sui generis* adaptée au caractère qu'elles revêtent, selon le rapport de M. Tittoni.

« Cette procédure n'a pas pour objet de permettre au Conseil de trancher un différend entre deux parties à un procès, mais d'assurer que des informations sérieuses, concernant la manière dont les Etats signataires des traités de minorités exécutent ces traités, parvien-

(1) De BALOGH, opus citat., page 236.

(2) ERDSTEIN. Le statut juridique des minorités en Europe (p. 171).

« dront d'abord aux membres du Conseil, seront ensuite
« examinées attentivement par un Comité de trois mem-
« bres et serviront, éventuellement, de base pour permet-
« tre aux membres du Conseil d'exercer leur droit de
« signaler à l'attention du Conseil les cas d'infraction ou
« de danger d'infraction, lorsqu'ils le jugeraient opportun.
« C'est à ce point de vue qu'il convient d'examiner la
« procédure actuelle et son application. Toute comparai-
« son entre cette procédure et la procédure judiciaire
« ordinaire dans le droit interne des Etats, risquerait de
« créer des malentendus et de conduire à des conclusions
« erronées. Le but poursuivi par les deux procédures étant
« différent, on ne peut pas s'attendre à ce qu'elles soient
« entourées des mêmes garanties et des mêmes formali-
« tés. »

D'ailleurs, les Etats soumis à des obligations minoritaires ont toujours eu soin d'empêcher que l'intérêt des minorités pût être considéré comme un droit à se présenter devant le Conseil comme « partie intéressée ».

La procédure a été orientée du côté politique. Il est facile de s'en rendre compte.

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article de garantie, le Conseil, saisi d'une infraction ou d'un danger d'infraction, peut « procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans « la circonstance ».

Qu'est-ce à dire, sinon qu'il pourrait donner à son intervention le caractère judiciaire (par le recours à la Cour permanente) ou le caractère politique (par les tractations avec les Etats intéressés) ?

Que ce dernier l'ait emporté, il ne faut point s'en étonner ; il ne pouvait en être autrement, puisque le Conseil

est avant tout, et par essence même, un organe politique.

Nous ne prétendons pas que ce soit un bien ou un mal ; nous ne faisons que constater.

Mais ce rôle de négociateur, de médiateur, qu'il a assumé, est-il conforme à la mission qui lui a été confiée par les traités ?

Juridiquement, les minorités n'existent point. Elles ne sont qualifiées pour intervenir à aucun stade de la procédure.

Les traités ont fait obligation aux Etats minoritaires d'appliquer les engagements qu'ils ont contractés.

Est-ce là une obligation d'ordre juridique ou politique ?

A notre sens, cette question est « de nature juridique » (1). Mais ajouter que « cette tâche (du Conseil) est incontestablement de nature non politique, mais quasi judiciaire » (2) nous paraît contestable en fait.

Evidemment, qu'il s'agisse de l'usage de la langue minoritaire, de l'acquisition de la nationalité, du droit d'enseignement ou de contestations relatives à des droits acquis, ce sont là, sans conteste, des questions juridiques.

Il aurait fallu en confier l'examen et la solution à un organisme judiciaire, à la Cour permanente de Justice internationale, pourvue d'une Chambre spéciale des minorités.

Et, en effet, il convient de remarquer que, dans l'esprit des auteurs des traités de minorités, c'est à la Cour permanente de Justice internationale qu'était dévolu le rôle principal et non au Conseil.

La proposition des Etats-Unis et de l'Italie, qui tendait à conférer aux minorités le droit de saisir directement

(1) De BALOGH, *opus citat.*, p. 258.

(2) FEINBERG. La juridiction de la Cour permanente de Justice dans le système de la protection internationale des minorités (p. 147).

la Cour, soulignait l'importance que l'on accordait à celle-ci, dans la garantie de la protection des minorités.

Il est évident que si elle avait été adoptée, les minorités n'auraient jamais sollicité l'intervention d'un membre du Conseil ; elle se seraient adressées de préférence à la Cour.

La proposition française aussi (proposition Berthelot), visait au même but puisque, si le Conseil était libre de déférer la plainte à la Cour, c'est à cette dernière qu'était réservée la décision finale.

Cependant, si la solution exclusivement judiciaire n'a pas été choisie et retenue, c'est qu'au fond le problème minoritaire, comme tous les différends d'ordre international, est de nature politique bien plus que juridique.

Il y a, sans doute, un aspect qui ressortit au droit interne, mais l'essence est d'ordre certainement politique.

M. Briand, en 1929, justifiait la politique du Conseil en posant les deux principes suivants :

- d'une part, les minorités doivent être protégées ;
- d'autre part, « le principe de la souveraineté de l'Etat doit être maintenu ».

La question s'est posée, dès les débuts de la Société des Nations, de savoir si on ne devait pas recourir tout de suite à la procédure judiciaire et soustraire, dans une certaine mesure, les problèmes minoritaires à la compétence du Conseil.

En 1922, le professeur Gilbert Murray soumit à l'Assemblée la proposition suivante :

- « En cas de différends sur l'interprétation des traités,
- « ou leur application à des cas particuliers, ou sur tout
- « point de fait, dont dépend cette application, la Com-
- « mission recommande qu'il soit fait appel sans délai à
- « la décision de la Cour internationale. »

Or, cette proposition s'est heurtée à l'hostilité des Etats minoritaires ; au cours des discussions qui eurent lieu à la sixième commission, le délégué de la Yougoslavie fit valoir que « la hâte excessive à porter les différends devant « la Cour donnerait une importance politique qu'il faut « éviter et nuirait au prestige des Etats intéressés... Le « recours à la Cour permanente doit être l'exception » (1)

Et ils louaient « l'action amiable du Conseil, qui ne « cherche à recourir à la Cour permanente qu'en dernier « ressort ».

Le rapporteur de la proposition Murray, M. Motta, ne fut pas moins catégorique :

« Nous désirons, dit-il, que les conflits soient éliminés « par les moyens bienveillants, par les interventions officielles du Conseil, et nous ne pensons au règlement « juridique par la Cour permanente que dans les cas en « quelque sorte exceptionnels, lorsque les différends ne « peuvent pas être réglés d'une autre manière ».

En 1925, le comte Apponyi suggéra que l'avis de la Cour devienne obligatoire en matière de minorité, sur la demande de l'une des parties, « chaque fois qu'une question de droit surgit ».

Lord Robert Cecil qui, cependant, a fait preuve d'un grand libéralisme dans ces questions, lui répondit qu'il lui semblait « plus sage de laisser au Conseil le soin de « décider des cas dans lesquels l'affaire doit être portée « devant la Cour de la Haye ».

Comme en 1922, on répugne à tout changement.

En résumé, l'activité du Conseil en matière de protection des minorités montre que le système qu'il a élaboré repose

(1) Procès-verbal de la 6^e Commission de la 3^e Assemblée 1922, pp. 14, 15, 17 et 19.

sur la collaboration avec les Etats intéressés. Le Conseil, dit le rapport du 7 mars 1929, « croit devoir souligner l'importance de cette collaboration et exprime l'espoir qu'elle pourra être non seulement maintenue, mais encore étendue ».

CHAPITRE IV

Examen doctrinal de la question des minorités

Essai d'une solution pratique

Le système des minorités, tel qu'il a été organisé, répond à une double intention : en premier lieu, favoriser la paix européenne, en accordant l'égalité de traitement aux minorités ; en second lieu, faire en sorte que les questions soulevées à propos du traitement discriminatoire, dont une minorité pourrait se plaindre, soient considérées « non « pas comme un différend entre le pays dont les minoritaires sont ressortissants et le pays avec lequel ils sont « rattachés ethniquement, mais, au contraire, comme une « question qui doit être étudiée, pour ainsi dire, d'une « manière impersonnelle, par la nouvelle organisation « internationale que constitue la Société des Nations » (1).

Cette conception de l'organisation minoritaire en a fait un système de protection, plutôt que de droit, des minorités, et cette idée de protection a toujours inspiré les décisions du Conseil.

Il est vrai que, par la suite, cette idée a évolué, en ce

(1) M. EDEN, à la 6^e Commission en 1934. (Voir acte de la 15^e Assemblée, 1934, page 52).

sens que, dans la mesure du possible, on admit qu'il y avait lieu de favoriser la politique d'unification des Etats minoritaires, pourvu qu'elle fût exempte de brutalité.

Le 13 septembre 1922, M. Benès déclarait que le Secrétaire Général, chargé de rassembler les informations concernant l'application des clauses minoritaires, doit, non seulement assister le conseil dans l'examen des réclamations relatives aux infractions aux traités, mais aussi l'aider à se rendre compte de la manière dont les personnes appartenant à des minorités s'acquittent de leurs devoirs à l'égard des Etats dont elles font partie.

A la session du Conseil de septembre 1923, vint en discussion une motion du gouvernement polonais. Ce dernier demandait que les traités de minorités fussent appliqués dans un sens restrictif. Il justifiait ce point de vue en disant que le but de la protection des minorités est d'assurer à ces minorités une existence normale dans le cadre de l'Etat dont elle font partie. A la suite de cette intervention, le Conseil décida qu'une pétition, pour être admise à l'examen, ne doit pas être présentée sous la forme d'une demande de rupture des liens qui unissent la minorité à l'Etat dont elle dépend, et qu'elle doit être rédigée sans violence de langage.

Plus explicite encore est la déclaration de M. de Mello-Franco, à la session du Conseil de décembre 1925. Il présente au Conseil ses observations sur la nature de la protection internationale des minorités ; puis, il ajoute qu'il ne s'agit pas de créer, au sein de chaque Etat, une masse d'habitants, qui se considéreraient toujours comme étrangers ; au contraire, il estime que la protection doit aboutir progressivement aux conditions nécessaires à la stabilisation d'une complète unité nationale.

Ainsi, on est loin du système élaboré par les théoriciens du droit des minorités, pour qui le régime actuel constitue ou doit constituer un droit des minorités (1). D'après eux, le mouvement minoritaire a pour but de séparer cette question de celle du tracé des frontières, ou de l'étendue territoriale de l'Etat. Il s'agit donc là d'une conception organiciste de l'Etat, qui est représenté comme devant être un assemblage de collectivités ayant leur vie propre.

Bauer, par exemple, part du principe de la nation, mais en lui donnant un sens nouveau : la nation n'est pas un organisme limité par un territoire, mais un groupement personnel possédant ses caractères distinctifs. L'Etat doit le reconnaître comme une personne de droit public. C'est le système dit « personnel ». Il y a en somme dissociation entre l'Etat et la nation. Dans cette conception, la nation a la même importance qu'une société religieuse ou culturelle (2).

En 1899, lors de la réunion à Brun du congrès des socialistes autrichiens, une nouvelle conception fut élaborée : la supnation. L'Etat y est considéré comme une fédération d'un degré supérieur. Il est constitué par des unités administratives autonomes, basées sur le principe des nationalités, de manière à réaliser des circonscriptions administratives homogènes. Les unités administratives appartenant à la même nationalité sont fédérées entre elles (fédération du premier degré). La fédération des nations (fédération du second degré), donne naissance à l'Etat ou Supnation. Les attributs de la souveraineté sont répartis entre l'unité administrative, la nation et la

(1) V. SCHIEMANN, dans la Revue Nation und Staat (Août 1928).

(2) BAUER. Die Bedingungen der nationalen assimilation. (Revue Kampf, 1923).

supernation. Chacune de ces unités a l'exercice du pouvoir législatif et administratif, mais la gestion des affaires qui intéressent les nations associées appartient à la Supernation.

Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse du système personnel ou de celui de la supernation, on aboutit à une forme de droit permettant aux diverses communautés nationales de s'adapter à une certaine conception de l'Etat, sans que leurs intérêts culturels, économiques et politiques en souffrent.

Il ne peut donc être question, dans ces systèmes, ni d'absorption, ni d'assimilation des minorités. Les minorités, en effet, y seront considérées comme une collectivité, une entité en soi, puisque, autant que la nation, elles ont une existence métaphysique supérieure à celle des individus.

Par conséquent, la première condition du droit des minorités, c'est leur reconnaissance, de la part de l'Etat et de la Communauté internationale, comme personnes juridiques, sujets de droit interne et de droit international.

La conséquence logique de ces systèmes, c'est que, pour déterminer la minorité dont fait partie un individu, il faut faire abstraction du principe territorial.

C'est le principe personnel qui l'emporte, puisque la minorité est essentiellement une communauté spirituelle, dont les intérêts ne sont pas liés au sol ou au territoire. Elle ressemble en cela à la communauté religieuse, dont les membres sont répandus partout. On dressera un cadastre national, un registre par minorité, où les membres de cette minorité se feront inscrire.

De la communauté minoritaire ainsi constituée en per-

sonne autonome, quelles seront les compétences ? Elles s'étendront à tout ce qui concerne les écoles, les associations culturelles, les églises, etc... La communauté les administrera par ses conseils et ses fonctionnaires. Elle suffira à ses besoins par des impôts ou des taxes prélevées sur ses membres.

Qu'est-ce qu'une minorité en droit international ?

C'est une notion difficile à définir. Nous ne croyons pas qu'elle « prête à d'incessantes équivoques », mais elle est extrêmement confuse (1).

Les traités de paix parlent tantôt d'une minorité de race, tantôt d'une minorité de langue ou de religion.

La notion de race est très discutée. Elle a donné lieu, depuis Gobineau jusqu'à Vacher de Lapouge, à beaucoup d'hypothèses. Les rédacteurs des traités de minorités n'ont pas voulu employer ce mot dans le sens technique ou scientifique. Pour eux, la race, c'est la nationalité, c'est-à-dire un groupe de population qui se considère comme présentant des caractères distinctifs tels, qu'ils en font une communauté sociale différenciée.

La langue joue un rôle essentiel. C'est l'élément le plus important des revendications culturelles. Quant à la religion, sauf pour certaines populations de l'Europe Centrale, elle n'a pas la même importance.

Si nous considérons l'article 93 du traité de Versailles, il y est dit que « la Pologne accepte, en agréant l'insertion « dans un traité avec les principales puissances alliées

(1) De VISSCHER. *Revue de droit international et de Législation comparée*, 1930, n° 2, page 331.

« et associées, les dispositions que ces puissances jugeront
« nécessaires pour protéger en Pologne les intérêts des
« habitants, qui diffèrent de la majorité de la population,
« par la race, la langue ou la religion ».

Ainsi, tous les éléments qui parlent une langue différente de celle de la majorité, qui appartiennent à une race (?) différente, ou qui pratiquent une religion différente, constituent une minorité.

C'est la conception des auteurs des traités de minorités. A la réflexion, elle apparaît un peu superficielle.

En dehors de la nationalité (ou race), de la langue et de la religion, qui sont des facteurs en quelque sorte physiques, on en a ajouté d'autres, d'ordre psychologique. On a soutenu qu'il ne suffisait pas qu'un peuple parlât une langue différente de celle de la majorité, ou pratiquât une autre religion, ou fit partie d'une nationalité à lui propre. Il fallait, en outre, que ces oppositions soient traditionnelles et conscientes. Il n'y a pas de minorité, en dépit parfois des apparences, dans les pays où la différence des langues parlées ne correspond à aucune opposition consciente, à aucune volonté de vivre d'une façon autonome, dit M. de Visscher. Et il cite l'exemple de la Belgique où la lutte entre les Belges parlant français et les Belges parlant flamand, quoique revêtant un caractère de vivacité, n'est pas l'expression d'un état d'esprit tel qu'on puisse envisager une rupture de l'existence commune. C'est un phénomène de bilinguisme, comme on en observe en d'autres pays.

Pour d'autres, ce qui caractérise les minorités, c'est « l'esprit de groupe ».

M. André Tibal, qui a étudié « le problème des minorités », est encore plus formel. Une minorité, « ce n'est pas

« un rapport numérique, ou la diversité de race ou de langue, c'est un état d'esprit, une mentalité, un sentiment minoritaires, dont les éléments essentiels sont le mécontentement et la méfiance » (1).

Cette formule nous paraît exagérée. Une minorité (en omettant l'élément religieux, qui a néanmoins son importance), c'est d'abord une diversité de race ou de langue, à laquelle vient s'ajouter un état d'esprit particulariste. Cet état d'esprit ne se concevrait pas sans différenciation. C'est cette différenciation qui engendre un état d'âme de nature à faire qu'une minorité a conscience qu'elle est une minorité.

M. de Mello Franco, délégué du Brésil, dans son rapport au Conseil, le 9 décembre 1925, a insisté sur les éléments historiques. Il a considéré qu'une minorité « telle que l'envisagent les traités qui en assurent la protection, n'est pas seulement un groupe ethnique incrusté dans le corps d'un Etat, dont la majorité forme une collectivité ethnique différente. Il est, ce groupe, encore un attribut psychologique social et historique, constituant peut-être, pour la définition qu'il faut rechercher, la caractéristique différentielle par excellence ».

M. de Mello Franco a fait remarquer qu'il ne suffit pas qu'il existe dans un Etat une minorité ethnique pour qu'elle ait droit à la protection de la Société des Nations. C'est à cette conception trop universelle qu'il faudrait appliquer la boutade du sénateur hollandais, M. Van Hoogland : « Il suffirait d'introduire dans les lois de tous

(1) Bulletin de la dotation Carnegie (1929, n° 2).

« les pays des dispositions protégeant les minorités, pour
« qu'il en surgisse là où on les soupçonnait le moins ».

« La seule coexistence de groupements humains for-
« mant des entités collectives ethniquement différentes
« dans le territoire et sous la juridiction d'un Etat, ne
« suffit pas pour que l'on soit obligé de reconnaître l'exis-
« tence, dans cet Etat, aux côtés de la majorité de la
« population, d'une minorité, ayant besoin de la protec-
« tion confiée aux soins de la Société des Nations ».

« Pour qu'il existe une minorité dans le sens des trai-
« tés actuels, il faut qu'elle soit le produit de luttes re-
« montant à des siècles, ou même moins lointaines, entre
« certaines nationalités, et du passage de certains terri-
« toires d'une souveraineté à une autre, à travers des
« phases historiques successives ».

Les deux critères sont donc :

1° le fait que la minorité est la résultante de luttes
historiques lointaines ;

2° qu'il y ait eu, pour les territoires habités par cette
minorité, changement de souveraineté.

Ils sont exacts d'une manière relative. Mais il nous
paraît difficile de dire qu'ils sont « dans le sens des trai-
tés acuels ».

Une minorité, c'est une fraction plus ou moins consi-
dérable d'un tout qu'on appelle l'Etat. Les traités établis-
sent deux sortes de droits : les uns sont reconnus à tous
les habitants indistinctement ; d'autres sont garantis aux
minoritaires, sous condition qu'ils soient « ressortissants »
de l'Etat. Dans le premier cas, il n'y a pas de minorité,
ou, si l'on y tient, cette minorité est traitée comme fai-
sant partie intégrante de la collectivité. Dans le second
cas, au contraire, la minorité est spécialement visée, en-
tant que son existence est dûment constatée.

Les droits de l'homme, tels que le droit à la vie, à la liberté, sont le bien de tous, tandis que certains droits particuliers, qui ne sont pas substantiellement différents des premiers, mais qui correspondent à des situations particulières (droit au libre usage de la langue, à la création d'écoles particulières) sont le bien exclusif des minoritaires.

Comment décider, en cas de contestation, qu'un individu appartient à une minorité ?

Il est difficile d'établir *a priori* un critérium objectif.

On a parlé de la langue maternelle, de l'origine des ancêtres, de l'attitude des intéressés dans certaines circonstances, etc...

C'est surtout à propos de l'inscription des enfants dans les écoles minoritaires que la question a été débattue.

La Convention Germano-Polonaise de 1922, relative à la Haute-Silésie — convention aujourd'hui périmée — donnait, à l'article 74, une solution libérale : « Pour établir quelle est la langue d'un élève ou d'un enfant, il « sera uniquement tenu compte de la déclaration verbale « ou écrite de la personne légalement responsable de son « éducation. Cette déclaration ne pourra faire l'objet « d'aucune vérification ou contestation de la part des « autorités scolaires ».

La Cour Permanente de Justice internationale (arrêt du 26 avril 1928) a donné de la question une solution un peu différente. Elle reconnaît « à tout ressortissant la « liberté de déclarer, selon sa conscience et sous sa responsabilité personnelle, qu'il appartient ou non à une « minorité de race, de langue ou de religion, ainsi que « de déclarer quelle est la langue d'un élève ou d'un « enfant de l'éducation duquel il est légalement respon-

« sable ». Mais cette déclaration doit être la constatation d'un fait et non l'expression d'un désir ou d'une volonté, c'est-à-dire que le critérium d'appartenance à une minorité doit être objectif et non subjectif.

Quel est le pourcentage nécessaire pour qu'il y ait constitution d'une minorité ?

Les traités n'y font allusion que pour la répartition des sommes « qui pourraient être attribuées sur les fonds « publics par le Budget de l'Etat, les Budgets municipaux « ou autres, dans un but d'éducation, de religion et de « charité ». Ils parlent alors de « proportion considérable de ressortissants...!! » (art. 9, 2° alinéa du traité avec la Pologne).

La question a été discutée en 1927 devant le Conseil sur la pétition de vingt et un Ukrainiens, habitant la Lithuanie, à la suite de la confiscation de leurs biens par le gouvernement de ce pays. Ce dernier fit observer qu'il n'y avait pas de minorité ukrainienne : « Il est fort « douteux, disait-il, qu'un nombre quelconque de personnes, qui ne sont même pas originaires du pays (les pétitionnaires déclarent n'être établis en Lithuanie que « depuis 1912) puissent revendiquer les droits des minorités, car la notion de minorités nationales comporte « toujours deux signes distinctifs au moins :

« 1° appartenance au pays d'une manière permanente, « cas par l'origine ;

« 2° présenter un nombre qui composerait, au point de « vue du pourcentage, une fraction de la population du « pays ».

Le Conseil répondit ainsi sur les deux points soulevés :

1° s'agissant de l'origine, la déclaration présentée au Conseil de la Société des Nations, le 12 mars 1922, par la

Lithuanie, ne fait aucune distinction entre les ressortissants originaires et ceux qui le sont devenus par mariage ou naturalisation ;

2° la protection minoritaire est reconnue à « tout ressortissant lithuanien » sans aucune précision quant au nombre.

Les solutions proposées

a) L'INDEPENDANCE POLITIQUE

L'indépendance politique est considérée comme une application du principe de l'autodécision des peuples.

Les théoriciens du principe des nationalités ont soutenu que chaque nationalité possède un droit naturel et imprescriptible à se constituer en Etat libre et indépendant.

Ce principe est aussi conforme à la justice, puisque la volonté du peuple est censée être respectée.

D'autre part, si les minoritaires ont le droit de s'agréger à leurs frères de race, il n'y aurait plus à craindre de guerre, ni de revendications, puisque chaque Etat aurait enfin réalisé son destin. Ainsi, le respect du droit des minorités aboutit logiquement au pacifisme, à la paix universelle. Et l'on s'explique dès lors — en supposant vérifiées ces affirmations — que les socialistes aient pris la tête du mouvement minoritaire dans presque tous les Etats où se trouvaient des minorités ethniques.

A la vérité, les Etats nouveaux, basés sur « la nation », ont toujours commencé par pratiquer une politique à tendances libérales, parce qu'ils ont besoin de l'appui de l'opinion générale. Mais l'idée nationale est une force en mouvement qui, loin de contribuer à la paix, peut être

génératrice de guerre. Ces Etats se mettent toujours à la recherche de leurs frontières naturelles. Comme tout organisme jeune, ils possèdent une force d'expansion qui devient dangereuse pour leurs voisins. L'Italie moderne est l'exemple le plus caractéristique à cet égard. Fondée par des éléments socialisants, elle a pratiqué longtemps une politique effacée. L'aventure malheureuse de la première guerre d'Ethiopie la fit se replier, un temps, sur elle-même. Mais l'alliance avec l'Allemagne et l'Autriche lui donna le moyen de faire figure de grande puissance. La participation à la grande guerre et la victoire qui en fut la conclusion, réveillèrent l'idée nationale qui devait aboutir à la révolution fasciste. Le fascisme ? Mussolini l'a dit : « C'est la restauration de l'idée impériale ».

Qu'est-ce, en somme, que l'autodécision des peuples ?

Suffit-il que quelques individus sans mandat, ni responsabilité, parlent au nom d'une minorité, pour qu'on se trouve en présence d'une manifestation de volonté ? Il y a volonté et volonté. L'histoire nous apprend que ce n'est pas, en général, la volonté du peuple qui a donné naissance aux Etats. Ce sont des individualités fortes qui ont pris la tête d'un mouvement existant indistinctement dans l'âme populaire. C'est Bismarck qui a forgé l'unité allemande ; c'est Masaryck qui est le fondateur de l'Etat tchécoslovaque ; c'est Pilsudski qui, malgré l'oppression que subissait depuis plus d'un siècle sa patrie, a repris et maintenu l'idée d'une Pologne indépendante.

La nation n'est pas la seule base naturelle d'un Etat. L'Etat qui a duré le plus longtemps, l'Empire romain, était un véritable amalgame de nationalités. Et l'Empire britannique, de nos jours, paraît bien devoir bénéficier encore d'une longue stabilité, en dépit de quelques craquements en certains points de son immense corps.

Un Etat, en effet, c'est la résultante de forces historiques, économiques et psychologiques. On s'extasie après coup sur l'homogénéité de certains Etats. Mais ne peut-on concevoir au moins deux Etats en France ? Pour l'Espagne, on trouve trois groupes ethniques très distincts, et la guerre civile actuelle n'accuse-t-elle pas l'existence d'antagonismes anciens ? Au fond, c'est la fortune politique qui a créé la plupart des Etats.

L'autodécision, excellente dans le principe, aboutirait, si elle se généralisait, à la fragmentation des Etats actuels, à la création d'Etats artificiels, dont l'existence, au point de vue économique, serait loin d'être assurée. Pour vivre et protéger les industries locales, ces Etats seraient contraints de créer des barrières douanières, s'ajoutant à celles qui se dressent déjà, et contribuant ainsi au ralentissement des échanges économiques et à la prolongation des crises qui secouent le monde.

b) L'ETAT FEDERAL

Pour un certain nombre d'auteurs, la véritable solution du problème minoritaire est dans la constitution de l'Etat à forme fédérale : c'est l'autonomie dans la fédération.

M. le Professeur Le Fur a remarqué que les conflits entre minorités et majorités sont déterminés par les deux tendances profondes et antagonistes de la nature humaine : la tendance des races fortes vers une plus grande expansion, qui aboutit à l'impérialisme, et la tendance, en sens contraire, des minorités ethniques vers l'autonomie, pour satisfaire à l'idéal de liberté, qui anime les groupes comme les individus.

A cette double tendance correspondent deux formes

d'union : l'absorption, par laquelle s'affirmera la supériorité d'une race sur l'autre ; l'union fédérale, qui se propose de réunir des nationalités parvenues au même degré de développement, bien qu'elles ne soient ni de même importance, ni de même force.

Cette dernière conception a été en grande faveur en Italie, à l'époque du Risorgimento, jusqu'au jour où a prévalu l'idée de l'Etat unitaire, sous l'influence de Cavour et de Mazzini.

Dans l'Etat fédéral, les Etats membres jouissent d'une certaine autonomie et « participent à la formation de la « volonté souveraine de l'Etat central... ou mieux de l'Etat « unique » (1).

L'Etat fédéral consent donc à abandonner sa souveraineté en faveur des Etats membres, tout en conservant le maximum de droits et de garanties compatibles avec l'existence d'un pouvoir central. C'est ce que l'on observe dans les deux plus anciens Etats fédéraux : la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique.

Mais il serait chimérique de croire qu'il suffise d'intégrer un nouvel Etat dans le groupe fédéral pour que disparaissent toutes difficultés.

L'organisation fédérative — qui est une union — pré-suppose en effet une volonté commune de collaborer de la part des groupes ethniques qui en font partie, la conscience d'intérêts communs, et aussi un même idéal. Un Etat, — qu'il soit fédéral ou unitaire — n'est pas une concentration artificielle. Sa position géographique, ses traditions historiques, les nécessités économiques, lui ont imposé la poursuite d'une certaine politique. Comment cet

(1) LE FUR. Précis de droit international public (édit. 1931, page 89).

Etat pourrait-il imposer une autre politique à des groupes ethniques différents ? Il y a d'ailleurs minorités et minorités... Conçoit-on, par exemple, que la Pologne se fût contentée d'être unie à la Russie par le lien fédéral ? Les provinces italiennes de l'Empire d'Autriche-Hongrie n'ont-elles pas toujours proclamé leur irrédentisme ?

c) L'AUTONOMIE

Le droit à l'autonomie est un droit naturel qui dérive de la personne humaine. De même que les individus ont des droits qui leur sont propres (droit à l'existence, à la propriété), les minorités ont le droit — qui est inhérent à leur nature, puisqu'elles diffèrent de la majorité — d'avoir leur self-government.

L'autonomie, c'est le droit pour les minorités ethniques d'exercer le pouvoir législatif et exécutif dans les limites fixées par la Constitution ou la loi. C'est le partage du pouvoir politique.

Les traités de minorités ont accordé l'autonomie religieuse et scolaire aux communautés sicules et saxonnes en Transylvanie, l'autonomie scolaire aux juifs de Pologne et l'autonomie politique aux Ruthènes de Tchécoslovaquie.

Discussion de la théorie autonomiste

Le droit pour les minorités de constituer une personne de droit public est, d'après les théoriciens minoritaires, la conséquence du principe de l'autodisposition : « A l'intérieur des Etats, les groupements nationaux ont le droit

« à la même autonomie que les individus eux-mêmes » (1).

En reconnaissant aux minorités une souveraineté *su^o generis*, on leur donnerait la possibilité de discuter sur un pied d'égalité avec l'Etat dont elles font partie et, éventuellement, de le citer devant les juridictions internationales.

Or, M. de Heyking a fait observer que, dans le droit actuel, les minorités ne sont présentes ni au Conseil de la Société des Nations, ni à l'Assemblée, ni au Secrétariat Général, parce que, juridiquement, elles n'existent pas. Non seulement la procédure ne permet pas aux minorités de présenter une pétition au Président du Conseil de la Société des Nations, mais si la pétition, présentée suivant la voie régulière, est portée devant le Conseil, le représentant de l'Etat intéressé sera appelé à fournir ses explications, tandis que la minorité n'aura pas audience.

M. Fouques-Duparc a formulé les mêmes critiques ; il s'élève contre le fait que les Etats intéressés peuvent produire tous les arguments qu'ils jugent nécessaires à la défense de leur point de vue, alors que les minorités, non représentées, se trouvent dans l'impossibilité de les combattre. Mais, de cette constatation, il ne tire pas les mêmes conclusions que M. de Heyking, partisan de l'autonomie des minorités et du recours à la juridiction internationale.

Le droit à l'autonomie a été réclamé par les congrès de nationalités tenus à Paris en 1915 et à Lausanne en 1916, par le Congrès de Copenhague (octobre 1917), le Congrès tenu à Berne, en mars 1919, par les Associations pour la Société des Nations, qui proposait de comprendre dans les attributions de l'autonomie les questions économiques et de police. Le mémorandum présenté par le Comité des

(1) GALBRIS. Le problème des minorités.

délégations juives à la Conférence de la Paix a insisté sur la reconnaissance des minorités ethniques comme organisations autonomes. Les délégués hongrois, lors de la discussion du traité de Trianon, demandèrent l'insertion d'une clause reconnaissant aux minoritaires, appartenant à une minorité de langue, la personnalité civile et la jouissance des droits d'autonomie en matière d'éducation et de religion.

Enfin, la Ligue allemande de Tchécoslovaquie pour la Société des Nations a présenté, en 1922, un mémoire sur la question. On pouvait y distinguer un programme minimum et un programme maximum. Parmi les mesures pouvant être réalisées rapidement, la Ligue demandait que le Conseil indique d'avance, dans un règlement spécial, les plaintes dont il se propose de s'occuper « pour qu'elles lui arrivent d'un côté d'où on ne s'attend qu'à des plaintes bien fondées ». Elle proposait : « Le Conseil sera saisi de plaintes ou pétitions au sujet d'infractions aux stipulations relatives à la protection des minorités, lorsqu'elles lui parviendront :

- « a) d'un Etat membre de la Société des Nations ;
- « b) de représentants parlementaires de la minorité en question ;
- « c) d'une université ;
- « d) de cités ou corporations autonomes d'ordre supérieur ;
- « e) de la représentation d'une confession ;
- « f) d'une Chambre de Commerce ou d'autres organisations centrales, d'un caractère économique ou social ».

Ainsi, certains organismes devaient représenter la minorité tout entière. On se contentait aussi d'une personnalité juridique restreinte, d'un degré inférieur, tandis que

le programme maximum réclamait pour les minorités « le droit de se constituer comme corporations, aux termes du droit public, peut-être même d'être reconnues sujets de droit international ».

En 1923, la septième conférence de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations (session de Vienne), reprend le même programme :

« Le Conseil de la Société des Nations devra se considérer comme valablement saisi des plaintes ou pétitions au sujet d'infractions aux stipulations relatives à la protection des minorités émanant :

- « a) de tout Etat membre de la Société des Nations ;
- « b) des organes représentatifs des territoires autonomes, existant conformément aux lois de l'Etat ;
- « c) des organes représentatifs supérieurs des confessions religieuses, des intérêts économiques ou de la vie intellectuelle des minorités reconnues par l'Etat ».

On notera l'expression *organes représentatifs*, c'est-à-dire qualifiés juridiquement pour représenter les minorités, en tant que confessions religieuses, au point de vue de leurs intérêts économiques, etc...

A la session de l'Assemblée de la Société des Nations de 1925, le Comité Apponyi demanda :

1° que les pétitions émanant d'une certaine provenance — celles des églises ou des institutions culturelles et économiques — fassent l'objet d'un examen préalable avant d'être soumises au Conseil ;

2° qu'au cours de la procédure, les représentants des minorités soient entendues et puissent répondre aux observations des Etats intéressés. En un mot, il réclamait une procédure contradictoire, mais une pareille procédure suppose un procès entre deux parties adverses.

Le fond du débat était la reconnaissance des minorités comme personnes juridiques distinctes.

M. Hymans objecta que le fait d'organiser devant le Conseil un véritable procès — citation du représentant de l'Etat et du représentant du groupe minoritaire — n'était pas possible dans l'état actuel des traités : : « Il faut, en « effet, agir avec beaucoup de prudence, lorsqu'il s'agit « de ces questions de minorités, car il existe, d'autre part, « un groupe minoritaire et, d'autre part, un Etat souve-
« rain » (1). Comme on le voit, l'argument n'était pas nouveau : M. Hymans voulait dire qu'il n'y a pas de commune mesure entre l'Etat omnipotent et un groupe d'individus.

Comment se pose la question en droit international ?

Nous avons vu, en examinant ce qu'on appelle la procédure, qu'il n'y a pas, à vrai dire, de procès, puisque ne figurent pas sur le même pied l'Etat et un groupe de personnes appartenant à la minorité, ou la minorité elle-même.

L'article 9 du traité de minorités avec la Pologne stipule que, dans les villes où il existe une population considérable de sujets polonais, appartenant à une minorité de race, de religion ou de langue, « cette minorité... ». Cet article est un de ceux qui ont été le plus diversement interprétés. Il reconnaît, à la minorité, un droit collectif, le droit de concourir pour une quote-part à l'attribution des deniers publics. Sans conférer à cette minorité une existence juridique réelle, il la détache en quelque sorte du reste de la population.

Toutes les subtilités d'interprétation ne pourront préva-

(1) *Journal Officiel*, supplément n° 39, p. 31.

loir contre ce texte, qui a prévu, en termes fort clairs, que la répartition des fonds devra se faire équitablement, en tenant compte du nombre des minoritaires faisant partie de la minorité considérée comme telle. D'ailleurs, l'article 10 du même traité charge la communauté hébraïque de Pologne, c'est-à-dire une minorité reconnue exceptionnellement comme personne de droit, du soin de désigner les comités scolaires auxquels sont attribués « la part proportionnelle » prélevée sur le budget de l'Etat et revenant aux écoles juives.

Ainsi, les rédacteurs des traités ont, à un moment donné, envisager de considérer la minorité comme une personne juridique, mais se ravisant, n'ont plus parlé que de ressortissants. Cependant, M. Mandelstam est fondé à critiquer le système hybride consacré par les traités : « Le droit de créer et de diriger les institutions, accordé par les traités aux individus appartenant à des minorités, ne saurait suffire au but général. L'activité culturelle, religieuse ou sociale de tous les membres d'une minorité et de leurs institutions doit être coordonnée par une volonté unique tendant à réaliser l'idéal commun. Pour pouvoir user de la plénitude des droits que leur ont octroyé les traités, les membres des différentes minorités ont un droit naturel de s'organiser, au sein de l'Etat, en personnes morales de droit public... », c'est-à-dire d'obtenir « l'autonomie personnelle... confinée au domaine culturel et social » (1).

Or, la doctrine dominante est celle qui reconnaît aux Etats, et non aux individus, la qualité de sujets en droit international.

Sans doute, dans un certain nombre de matières, com-

(1) Académie de droit international. Recueil des cours, 1923, p. 444.

me la naturalisation, l'extradition, des rapports d'ordre juridique peuvent exister entre un individu et un Etat étranger. Mais ce sont des exceptions. Le Comité Consultatif de Juristes, qui a rédigé en 1920 l'avant-projet relatif à l'institution de la Cour Permanente de Justice internationale, tout en déclarant « intéressants » les problèmes concernant la possibilité de l'ouverture de la Cour aux particuliers, a décidé qu'ils étaient « prématurés, parce « que tendant à mettre en question la souveraineté, l'indépendance et même l'existence des Etats ».

L'article 14 du Pacte a bien prévu que la Cour sera appelée à « connaître de tous les différends d'un caractère « international que les parties lui soumettront ». Mais ces parties, d'après les juristes, « ne sauraient être de simples « particuliers ». Et l'article 34 du statut de la Cour permanente dit très explicitement « seuls les Etats ou les « membres de la Société des Nations ont qualité pour se « présenter devant la Cour ».

Par conséquent, le droit international n'admet pas l'intervention d'une juridiction internationale dans les rapports entre un Etat et ses ressortissants, tout comme entre un Etat et un individu. C'est pourquoi la réforme de procédure, qui accorderait aux minorités le droit d'intervenir directement contre l'Etat auquel elles sont rattachées, sera d'une réalisation difficile. Que resterait-il de la souveraineté interne des Etats que les traités ont entendu respecter, si on admet la procédure de l'enquête non plus comme un moyen exceptionnel, mais comme un mode de procéder normal et permanent ? On arriverait inévitablement à créer, au-dessus de l'Administration nationale, une administration internationale, et au-dessus de l'Etat, un super-Etat.

Les mêmes difficultés se sont présentées pour les Etats

mandataires, surtout ceux chargés des mandats de la catégorie A (Syrie et Liban, Irak, Palestine et Transjordanie). La Commission des mandats avait discuté de l'opportunité d'inviter les pétitionnaires à se présenter devant elle pour lui fournir des informations supplémentaires. Au Conseil de la Société des Nations, M. Briand s'éleva contre cette conception d'un tribunal à la barre duquel seraient admis tous les mécontents, et M. Vandervelde déclara qu'il ne fallait pas ériger une tribune du haut de laquelle seraient prononcés des réquisitoires contre la puissance mandataire.

La théorie de M. Friedman

Dans son livre sur le *Problème des Minorités*, M. Friedman estime qu'il n'existe qu'une solution : la personnification, c'est-à-dire l'autonomie (1).

Examinons sa théorie :

L'égalité complète, malgré les différences ethniques, s'impose comme un idéal conforme à la justice et à l'intérêt de l'Etat. Mais, en fait, l'élément majoritaire se trouve plus favorisé pour développer sa culture.

De quels moyens dispose l'Etat pour prévenir ou réduire cette inégalité ? On peut concevoir deux solutions :

« a) l'Etat se dessaisit des fonctions d'enseignement et reconnaît qu'elles dépassent les limites de sa compétence » ;

« b) l'Etat reconnaît son devoir de s'occuper de la vie intellectuelle particulière de chacune de ses minorités ».

En ce qui concerne la première hypothèse, on peut se demander si un tel dessaisissement est possible. M. Fried-

(1) Le problème des minorités et sa solution par la personnification ou l'autonomie. (Toulouse, 1929)

man dit que ce ne « pourra être qu'un résultat de la victoire complète des idées démocratiques, et la liberté totale des minorités ethniques est ainsi liée au sort du régime démocratique ».

C'est là un acte de foi, car les démocraties sont aussi jalouses de maintenir l'Etat national que les autres régimes.

Quoi qu'il en soit, la reconnaissance officielle que la satisfaction des besoins intellectuels dépasse les limites de l'activité de l'Etat, constitue le « programme maximum des minorités ».

Pratiquement, les minorités doivent réclamer une autre solution : « La satisfaction par l'Etat de leurs besoins proprement nationaux et l'appui de l'Etat pour le maintien de leur caractère national particulier ».

Comment l'Etat remplira-t-il cette tâche ? Il faut considérer les affaires minoritaires comme ressortissant à ses fonctions générales et les régir par l'intermédiaire de son administration, ou bien « tout en considérant les affaires minoritaires comme appartenant au droit public, il peut « accorder aux minorités une certaine autonomie et déléguer aux organes de cette autonomie les pouvoirs publics » (1). C'est d'une part le système de la centralisation administrative, d'autre part celui du self-government.

Dans le système de l'Administration centrale, il existe un rouage administratif chargé de tout ce qui concerne les minorités. On en trouve un exemple en Lettonie où la loi du 8 décembre 1919 a organisé, au sein du Ministère de l'Instruction Publique, un département des écoles minoritaires, composé de sections particulières pour chaque

(1) Le problème des minorités et sa solution par la personnification ou l'autonomie. (Toulouse, 1929), page 162.

minorité, et décidé que les écoles des minorités ont droit à une part proportionnelle du budget de l'Etat et de celui des minorités.

M. Friedman critique ce système auquel il reproche de ne s'appliquer qu'à un domaine limité : l'instruction publique. Il lui paraît difficile de concevoir un office gouvernemental chargé de la direction de toutes les questions concernant une minorité. C'est « la minorité seule qui peut » déterminer dans quelle mesure tel ou tel problème de « sa vie sociale revêt un caractère particulier, et doit être » réglé d'une manière spéciale ». Même en appliquant le système du self-government, on ne peut délimiter la compétence et les attributions des organes de cet office de minorités. Aussi, seuls des domaines très restreints de la vie minoritaire peuvent être dirigés par l'Administration centrale.

Ce système doit donc être écarté.

Il ne reste, pour réglementer la vie des minorités, qu'une seule voie : « la personnification des minorités ethniques » et l'attribution de l'autonomie aux minorités ainsi reconnues comme personnes morales ». C'est le système de l'autonomie personnelle.

La théorie de l'autonomie a été élaborée en Autriche ; nous avons déjà fait allusion aux théories de Bauer et de Renner, en exposant qu'ils font abstraction des limites territoriales de l'Etat et considèrent les ressortissants d'un même groupe national comme une union dotée de la personnalité juridique. Ainsi, les collectivités ethniques doivent exercer certains droits, indépendamment du lieu de leur domicile.

M. Friedman rappelle que l'autonomie personnelle n'est pas un fait nouveau dans l'histoire, au XVI^e siècle, les

Saxons de Transylvanie et les Juifs de Pologne avaient une autonomie complète, fondée sur le système personnel. Ces deux groupes possédaient une organisation centrale et des organes locaux qui s'occupaient d'enseignement, d'œuvres de bienfaisance, et possédaient même une certaine juridiction.

Mais comment M. Friedman conçoit-il l'autonomie personnelle ?

C'est « l'ensemble des citoyens d'une minorité nationale, « atteignant, soit un certain nombre absolu, soit un pourcentage déterminé de la population totale (et qui) doit « être autorisé à former une union reconnue par l'Etat, « et ayant le droit d'administrer d'une manière autonome « ses affaires particulières, d'élire ses organes administratifs, d'édicter des ordonnances obligatoires dans les « limites de sa compétence, d'imposer les membres de « l'union » (1).

On rencontre dans cette conception les conditions de l'autonomie personnelle. Celle-ci doit être une institution de droit public, elle ne peut émaner que de la volonté de l'Etat. Par conséquent, elle doit découler, soit de la Constitution, soit d'une loi ayant un caractère constitutionnel.

M. Friedman cite un exemple. La loi estonienne du 12 février 1925 a accordé l'autonomie culturelle aux minorités ethniques ; elle reconnaît comme minorités les groupes de même race qui comptent 3.000 membres, habitant le territoire estonien (art. 8). Ces minorités ont le droit de créer, diriger et contrôler tous les établissements scolaires publics et privés, ainsi que toutes autres institutions servant la cause de la culture. L'autonomie n'a pas

(1) *Opus citat.*, page 171.

de base territoriale ; le fait d'appartenir à une nationalité dépend de la déclaration de l'intéressé ; chaque mineur ayant atteint l'âge de 18 ans doit déclarer sa nationalité. Chaque nationalité organisée tient un registre de ses membres. Le droit de vote est accordé à tout ressortissant inscrit au registre d'une minorité ethnique et jouissant du droit électoral communal.

Les organes du self-government sont le Conseil de culture et le Conseil administratif. Le caractère d'institution de droit public est souligné par le fait que les ordonnances relatives aux élections du Conseil de culture et les résultats de ces élections, ainsi que les ordonnances nécessaires pour l'entrée en fonction des organes de l'autonomie, sont publiées par le Gouvernement.

A notre sens, le système autonomiste n'est pas réalisable dans tous les pays minoritaires. L'exemple de l'Estonie n'est pas décisif et paraît au contraire ne devoir comporter qu'une signification réduite. L'Estonie, en effet, est un pays sans traditions politiques, où tout était neuf et où rien ne s'opposait à l'organisation du régime que M. Friedman propose comme la vraie solution du problème des minorités.

Il faut en effet le souligner, l'autonomie culturelle ou politique aboutit à une certaine dénationalisation de l'Etat. Or, dans les pays de l'Europe occidentale, tout au moins, il paraît impossible de dissocier l'Etat de la nation.

On veut assimiler les minorités aux confessions religieuses qui, par essence, sont en dehors des limites territoriales. Mais cette assimilation est factice ; les fidèles d'une même religion sont reliés par une foi commune et obéissent à un chef reconnu.

Peut-on dire que les minoritaires sont animés d'un même idéal ?

Sans doute, dans les pays où ils ont été persécutés, il s'est formé une certaine mentalité minoritaire, qui s'oppose à celle de la majorité. Mais il existe aussi des cas d'assimilation où la minorité, tout en conservant sa langue et sa culture, s'est agrégée à l'Etat.

En fait, l'autonomie suppose une nouvelle conception de l'Etat et elle cristallise l'opposition entre minoritaires et majoritaires.

D. — ESSAI D'UNE SOLUTION PRATIQUE

Il est extrêmement délicat de proposer une solution vraiment pratique. Nous allons essayer, cependant, de la dégager.

Le problème des minorités, a dit M. de Visscher, se ramène à deux équilibres fondamentaux : « Dans l'ordre interne, c'est l'équilibre à maintenir entre la tendance de l'Etat à poursuivre son perfectionnement dans une unité politique et morale croissante, et la propension inverse des minorités à développer une culture propre qui, dans une mesure plus ou moins grande, tend à les soustraire à l'emprise de l'Etat. Dans l'ordre international, l'équilibre doit s'établir entre la souveraineté de l'Etat minoritaire, qui se présente ici comme une unité indivisible, et l'exercice de la garantie internationale, qui ne peut atteindre son but sans que la Société des Nations garde un contact direct avec les groupements minoritaires » (1).

Les tendances de l'Etat à maintenir son unité politique,

(1) Revue de droit international et de législation comparée (1930-1931).

et les tendances de la minorité à conserver ses traditions, sont-elles *a priori* irréductibles ? Elles ne paraissent devoir l'être que si l'Etat voulait poursuivre une politique d'unification à la russe, ou si la minorité s'estimait au-dessus ou en dehors de l'Etat.

C'est pourquoi M. le Professeur Le Fur a pu dire, avec raison, qu'on se trouve en présence « d'un problème moral et social, autant que politique et juridique », problème dans lequel, pour notre part, l'élément politique serait prépondérant.

Il existe, dit M. Le Fur, deux solutions extrêmes, également détestables et dangereuses : la cristallisation et l'assimilation brusquée.

Les partisans de la première s'opposent, au nom de principes, respectables sans doute, mais exagérément poussés dans leurs conséquences, à tout rapprochement avec l'Etat minoritaire. Il en résulte un état de tension continuuel, qui peut justifier certaines mesures de défense. « Si les minorités, ou leurs nouveaux défenseurs, ont la « prétention de cristalliser l'état de choses actuel, en « s'opposant par tous les moyens à la fusion de la nationalité avec l'Etat, de façon à profiter d'une occasion « favorable pour s'en séparer et s'unir à l'Etat voisin, il « est clair que ceci ne peut être admis par les Etats à « minorités » (1).

D'autre part, les partisans de l'assimilation brusquée veulent arriver par tous les moyens, directs ou indirects, à réaliser l'unité politique ou religieuse. Ils ne conçoivent pas que les minorités puissent revendiquer leur droit à l'existence. D'où la persécution « ouverte ou déguisée ».

(1) Précis de droit international public (édit. 1931, p. 424).

Cette politique n'a jamais réussi aux Etats qui l'ont employée : il suffit, à cet égard, de citer l'exemple de la Pologne, de l'Irlande et de l'Alsace-Lorraine.

Ces deux solutions extrêmes doivent donc être éliminées.

Par contre, celle qu'il faut rechercher doit être « à la fois satisfaisante du point de vue juridique et politiquement satisfaisante ».

Que réclament en bref les minorités ? La liberté de pratiquer leur religion, le droit d'user de leur langue, d'avoir des écoles où elle sera enseignée et maintenue, ainsi que de conserver leurs traditions et leur culture.

C'est à l'occasion de l'exercice de ces droits que surgissent les conflits les plus fréquents.

Or, il semble que l'accord soit possible sur ces trois points essentiels :

a) au point de vue religieux : liberté de conscience (c'est là un droit naturel), liberté de culte, « sous la seule réserve de l'ordre public des pays civilisés » ; aucun traitement inégal basé sur la différence de religion ;

b) liberté de la presse, droit de réunion et d'association « dans les limites du droit commun ». L'Etat ne doit pas faire voter des lois volontairement imprécises ; mais il a le droit d'exiger de la part des minorités « un minimum de loyalisme ». Les droits reconnus aux minorités ne doivent pas être utilisés « en vue d'intensifier leur lutte contre l'Etat et de mieux travailler à son affaiblissement » ;

c) la liberté d'enseignement. Ce droit est particulièrement important. Il concerne en réalité, non seulement le maintien de la langue minoritaire, mais tout l'élément culturel. L'enseignement donné dans les écoles minoritaires ne doit pas être dirigé contre l'Etat. Pour éviter toute rupture avec la majorité de la population, il est néces-

saire que la langue majoritaire y soit enseignée. D'autre part, la reconnaissance officielle de la langue minoritaire ne peut signifier le droit pour les minorités de l'imposer aux fonctionnaires de l'Etat, « sauf, toutefois, le cas d'une proportion très forte de minoritaires dans une ville ou dans une province ». C'est là, comme dans tous les domaines où minoritaires et majoritaires s'affrontent, une question de mesure, d'équilibre.

Tous ces droits devraient être juridictionnellement garantis, aussi bien en droit interne qu'en droit international. De même qu'il existe un recours juridictionnel de l'individu contre les décisions de l'Administration — et l'on sait l'importance prise par la juridiction administrative dans les pays évolués — de même seraient protégés les droits des minorités.

Mais — et c'est là une observation essentielle — M. le Professeur Le Fur fait remarquer qu'il ne faut pas « s'exagérer l'importance du contrôle international ; une « collaboration loyale des majorités et des minorités, « partout où on pourra l'obtenir, est bien supérieure, dans « l'intérêt à toutes deux, à un régime de lutte, même « judiciaire, à de constants recours à la Cour Permanente « ou au Conseil de la Société des Nations. Des recours de « ce genre devront toujours être réservés aux cas graves ; « ils ne représentent pas le mode de fonctionnement normal entre majorités et minorités ».

Ces considérations nous amènent à examiner une dernière question.

La solution du problème des minorités peut-elle être recherchée efficacement sur le plan international ?

Les stipulations qui reconnaissent certains droits aux minorités sont de deux sortes. Ou bien, elles interdisent

aux Etats d'édicter des dispositions contraires à ces droits, comme par exemple d'apporter des restrictions au « libre usage pour tout ressortissant... d'une langue quelconque, soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publication de toute nature, soit dans les réunions publiques » ; ou bien, elles reconnaissent aux minorités une certaine sphère d'action dans laquelle elles pourront se mouvoir en toute liberté ; ainsi, les ressortissants appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, auront un droit égal à créer, diriger et contrôler, à leurs frais, des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion ».

Quoi qu'il en soit, ces dispositions sont consacrées par des règles juridiques, qui ressortissent au droit national. Les traités, en effet, se sont bornés à des déclarations de principe, qui appartiennent au droit international, mais doivent être traduites en droit public interne. Quelle que soit l'interprétation que l'on donne aux traités, ils supposent un travail législatif d'ordre national. C'est la signification qu'il faut accorder à l'article 1^{er} des traités, qui édicte que les dispositions des traités doivent prévaloir contre les dispositions nationales.

Ce qui importe avant tout aux minorités, c'est que la législation nationale soit en harmonie avec les traités. De toute nécessité, les obligations contractées par les Etats doivent trouver leur réalisation par le vote de lois appropriées, et la création d'une juridiction administrative indépendante. Les rapports des minorités avec l'Etat, par les objets qu'ils concernent, ressortissent au droit admi-

nistratif, et les garanties des droits minoritaires contre les abus de l'Administration ne se distinguent pas des garanties accordées à tous les nationaux dans la même hypothèse.

Ainsi, la protection des droits minoritaires fait partie intégrante du droit public interne.

Par conséquent, c'est dans le perfectionnement de l'appareil législatif national qu'il faut rechercher les solutions immédiatement réalisables pour les minorités, et c'est dans la mesure où les organes juridictionnels internes inspireront confiance à la minorité, que l'Etat ne sera plus exposé au contrôle international, qui constitue une atteinte à son prestige.

Examen de la théorie de M. de Heyking

M. de Heyking a examiné le problème des minorités dans son livre « La Conception de l'Etat et l'idée de la cohésion ethnique. Le point de vue du droit public et des gens », paru en 1927.

A vrai dire, il le considère à un point de vue particulier. Pour lui, la pacification de l'Europe dépend de la cessation « de l'antagonisme raciste ».

Il ne voit qu'un moyen d'y parvenir : c'est « la recon-
« naissance générale du principe de l'égalité de tous les
« citoyens, sans distinction de race devant la loi et l'ad-
« ministration de l'Etat », la liberté culturelle déjà admise
comme un principe fondamental dans tous les Etats civilisés.

L'Etat n'a pas à s'occuper de « l'origine ethnique » de ses citoyens ; il doit s'efforcer à réduire les divers éléments qui le composent, non par l'assimilation forcée, mais par une harmonieuse coordination.

Ainsi, il considère l'Etat comme un organisme purement juridique et économique, donc neutre *a priori*, pour tout ce qui concerne « la religion et le caractère ethnographique de sa population ».

Mais la conception qui tend à dominer, aujourd'hui, en Europe, est celle de l'Etat raciste, qui considère que la majorité ethnique n'est tenue à aucun devoir envers la minorité, parce que c'est elle qui constitue l'armature de l'Etat.

Le Congrès de Versailles a proclamé l'idée nationale ethnique comme principe fondamental de l'Etat ; il a voulu que les nationalités aient une existence indépendante ; mais, ce faisant, il a abouti à une impasse : « Ou « bien l'Etat n'est guère qu'une association ethnique, et, « dans ce cas, la présence d'éléments allogènes est une « anomalie ; ou bien l'Etat existe de par le droit public « et en raison de besoins économiques et politiques ; dans « ce cas, les droits culturels des minorités ethniques sont « superflus et n'ont pas de sens » (p. 93).

Dans la réalité, c'est la première hypothèse qui se trouve le plus souvent réalisée.

Pour un grand nombre d'Etats minoritaires, les éléments allogènes sont considérés comme des « trouble-fête », parce qu'ils revendiquent le droit de persévérer dans leur être, distinct de la majorité, et qu'ils concrétisent la théorie de l'Etat nationaliste.

L'Europe d'avant-guerre s'était acharnée à étouffer les revendications des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Les peuples alliés et associés ont combattu pour ce principe. Mais, en France, en Angleterre et en Amérique, on nie « la conception de minorités ethniques qui, comme « telles, existent pourtant dans tous les Etats » (p. 89).

Cela tient à deux causes.

Dans ces pays, la nationalité est considérée au point de vue du droit public, et la conscience d'appartenir à la nationalité française, anglaise ou américaine, dépasse en importance et en valeur toutes les différences ethniques ou religieuses.

C'est pourquoi les « Etats vainqueurs » ont cru pouvoir déclencher le mouvement en faveur de la « self determination », qui devait achever le démembrement de la plupart des Etats vaincus. Ils ont donc proclamé le principe que la communauté de langue, de culture et d'esprit devait conduire à la formation de l'Etat.

Comment ce principe a-t-il été appliqué dans les faits ?

Des 27,4 millions d'habitants de la Pologne, il n'y a que 15,2 millions de Polonais. La différence est représentée par des éléments allogènes, notamment 5 millions d'Ukrainiens et 2 millions d'Allemands.

Pour la Tchécoslovaquie, parmi les 13,7 millions d'habitants, il n'y a que 6,6 millions de Tchèques. Même en ajoutant les 2,1 de Slovaques, qui réclament leur autonomie culturelle, ce qu'on peut appeler la majorité tchécoslovaque se trouve en présence d'une minorité importants d'Allemands, de Magyars, d'Ukrainiens, de Polonais, représentant 39 % de l'ensemble de la population.

La Roumanie ne possède que 10,9 millions de Roumains et a incorporé des Allemands, des Ukrainiens et des Bulgares, qui forment 22 % de sa population (1).

(1) Ces chiffres sont extraits de l'ouvrage de Brockhausen : « Europa 1914 und 1924. (Vienne, 1924).

Le résultat est que, sans compter les races groupées sous la domination soviétique et les 10 millions de juifs, 47 millions d'Européens sont soumis à un « gouvernement hétérogène ».

La formule de la « self determination » n'a donc pu être appliquée pleinement.

Pour reconstruire l'Europe, il a fallu se laisser guider, dans bien des cas, non par des données ethniques, mais par des considérations politiques, stratégiques, économiques, etc...

C'est pourquoi les puissances alliées et associées s'étant rendu compte que les aspirations nationales n'avaient pu être satisfaites, se sont efforcées de les apaiser, en chargeant de la protection des Minorités la Société des Nations, devenue à cet égard leur « fideicommissaire ».

Dans la lettre adressée par M. Clemenceau à M. Paderewski, le principe de la liberté ethnique et culturelle est nettement affirmé.

Il y est dit, en effet, que « les territoires, transférés à la Pologne et à d'autres Etats, comprennent inévitablement une large population parlant des langues et appartenant à des races différentes de celles du peuple auquel ils sont incorporés », et que pour « la cause de la paix et de l'harmonie et l'esprit de la paix à l'intérieur comme à l'extérieur des Etats, et aussi, pour la réconciliation entre les Nations, il est nécessaire d'assurer aux minorités nationales certains droits, qui d'ailleurs ne sont pas en contradiction avec la souveraineté de l'Etat ».

Dans les Etats « racistes », c'est-à-dire ceux qui considèrent, avant tout, l'origine ethnique de leurs sujets, la présence de minorités allogènes est considérée comme un

reproche, parce que, « dans un Etat qui, de parti pris, « s'identifie avec une seule nationalité ethnique, l'égalité « entre les personnes appartenant à cette nationalité et « les allogènes ne peut être réalisée, en conséquence du « fait que la majorité et la minorité n'ont pas une valeur « égale, étant, l'une la règle, l'autre l'exception » (p. 88).

De Heyking rapporte que M. de Jouvenel, devant la 6^e Commission, en 1925, fit observer que si la France « ne « signe pas de traités de minorités, c'est qu'elle n'a pas « de minorités. Pour trouver des minorités en France, il « faudrait les inventer ».

Il ajoute que l'homme d'Etat français ne voulait pas dire que la France ne possède pas de minorités, mais « que la France ne faisait aucune distinction entre la « majorité et la minorité ethnique de sa population, vu « l'égalité de traitement devant la loi de tous les citoyens, « sans distinction de race ou de religion » (p. 112) (1).

En effet, le mal provient du « nationalisme qui prétend « qu'un pays avec une population mixte n'appartient qu'à « une seule nationalité ethnique, sans respect pour les « droits acquis par d'autres nationalités habitant le même « pays » (page 108).

Dans les Etats fondés sur la nationalité ethnique, la position des allogènes est différente de celle des allogènes des Etats, qui se placent sur le terrain de l'égalité juridique.

Pour ceux-ci, les droits spéciaux reconnus aux minorités « seraient une tautologie et une absurdité » (p. 111).

(1) Par ailleurs, de Heyking prétend que certains Etats, qui, avant la guerre, étaient homogènes au point de vue de la population, sont devenus mixtes. Et il cite la France « qui ne compte plus, dit-il, que 90,6 % de Français ». (Page 91).

Donc, la demande de reconnaissance de droits de la part des minorités est un « phénomène secondaire ».

De Heyking se défend d'encourager l'isolement des éléments allogènes et de créer des îlots ethniques. Mais il est exagéré de dire qu'il s'agit d'un « Etat dans l'Etat », en parlant des minorités, parce que celles-ci ne réclament pas l'indépendance politique, mais seulement le maintien de leur liberté culturelle, de leur individualité.

Il faut distinguer, en effet, entre l'allégeance politique des minorités et leur fidélité ethnique.

Ce sont deux expressions qui visent deux points de vue différents.

L'Etat national moderne confond intentionnellement ces deux conceptions, et par là même, donne lieu à toutes les misères des minorités ethniques (p. 119).

Il ne s'agit pas, comme le suggérait M. de Mello-Franco, en 1925, de préparer les conditions nécessaires à une complète assimilation des minorités, car ce serait méconnaître l'idée même de protection contenue dans les traités, qui admet les minorités, comme si elles devaient durer autant que les Etats auxquels elles sont agrégées.

L'Etat représente une organisation territoriale de droit public, tandis que la communauté d'origine ethnique forme « une valeur spirituelle qui, à l'instar des idées de Platon, « s'impose avec plus de réalité que les choses palpables « perçues par les sens » (page 120).

De Heyking rend hommage à la Société des Nations d'avoir pris sous sa protection les minorités, mais il ajoute que cette protection ne constitue qu'un « palliatif qui, par « son insuffisance, irrite, plutôt qu'elle ne calme, les minorités » (p. 90).

D'ailleurs, le pouvoir d'intervention de la Société des

Nations se trouve, dans une certaine mesure, paralysé par le principe de la souveraineté des Etats.

Le fait de faire partie de la Société des Nations implique bien des concessions consenties au détriment de la souveraineté ; cependant, malgré le pacte et les traités, certains Etats, assujettis à des obligations spéciales, prétendent que les pétitions des minorités adressées au Conseil de la Société des Nations constituent un acte de déloyauté.

C'est pourquoi le Conseil, qui veut éviter tout reproche d'intervention trop poussée, fait preuve d'une certaine passivité.

L'explication de l'insuffisance de la protection se trouve dans les traités mêmes des minorités, qui représentent un compromis entre deux conceptions qui s'excluent : l'idée de l'autorité de la Société des Nations sur les Etats qui la composent, et le principe de leur souveraineté.

Il faut ajouter que les traités ne sont que des « conventions » entre la Société des Nations et les Etats en question. Ils n'accordent pas aux minorités une base sûre pour leurs plaintes : « Les minorités ne sont que des objets « et non pas des sujets de ces traités » (page 125).

La Société des Nations a défini les droits des minorités « comme émanant de la nature de l'homme, et non pas « comme découlant de certaines situations politiques » (p. 96). Ce point de vue, nous le verrons, sera développé par M. Mandelstam.

De Heyking insiste sur ce point : dans les traités de minorités, il n'est pas question de droits politiques ; ces traités visent au maintien « d'une certaine individualité ethnique ».

Les droits garantis aux minorités font partie des droits de l'homme, puisqu'il s'agit du droit à la vie, à la liberté, à l'égalité devant la loi et à la propriété individuelle.

Ce n'est pas là une innovation, une hérésie. Bluntschli, dans son droit international codifié (art. 25), décide que « l'intervention est permise au nom du droit international, si les droits de l'homme ont été violés au détriment « d'une nationalité ».

Pour de Heyking, les droits des minorités ethniques ne sont que des droits de l'homme, en quelque sorte spécialisés.

Mais il y a plus ; le droit des minorités fait partie du droit des gens et du droit international positif, créé par la Société des Nations.

C'est pourquoi il doit être reconnu par tous les Etats, sinon les Etats « qui ont été persuadés par la Société des Nations de conclure des traités, dits de minorité, pour-
« raient croire ou être enclins à croire qu'ils ont été
« assujettis à des obligations internationales exception-
« nelles » (page 112).

De Heyking critique la procédure usitée ; il dit avec beaucoup de raison qu'elle évite intentionnellement toute forme de juridiction devant la Société des Nations, qui pourrait supplanter la juridiction interne des Etats.

Comment assurer une protection suffisante des minorités ? Il serait en premier lieu nécessaire pour cela de leur accorder le droit d'ester *de proprio jure* devant la Cour permanente de Justice internationale.

En outre, dans les Etats où les minorités forment un bloc compact, le droit à la personnalité morale serait fondé sur leur ethnicité ethnographique.

Mais, dans les Etats où les minorités sont disséminées, « l'inscription dans un cadastre et une organisation cor-
« porative pourraient faire de leurs représentants épar-
pillés un ensemble qui pourrait être traité comme sujet

« de droit international » (page 130). Il suffirait de leur accorder ce que le droit romain appelait le status.

A cette théorie séduisante, il y a une objection fondamentale : le droit international ne connaît que des Etats comme sujets.

De Heyking le reconnaît, mais il ajoute que cette doctrine a été ébranlée. Ainsi, dit-il, la Société des Nations, tout en ayant posé comme principe que ses membres devaient être des Etats indépendants, a accordé aux Dominions de l'Empire britannique la faculté d'être élus comme membres du Conseil et d'en appeler à la Cour permanente.

« Si l'Empire britannique ne se sent pas menacé par le fait que ses anciennes colonies, devenues autonomes, jouissent, au sein de la Société des Nations, d'une représentation indépendante et de la position légale de sujets de droit international, on pourrait supposer que d'autres Etats ne courraient aucun danger pour leur prestige si des minorités ethniques avaient le droit d'ester en justice devant la Cour permanente » (page 130).

Il spécifie qu'il ne s'agit que des droits ethniques et non des relations entre gouvernements et sujets.

D'ailleurs, ce n'est pas une innovation, puisque les traités et les déclarations internationales donnent aux minorités la possibilité de faire parvenir leurs plaintes au Conseil de la Société des Nations, et que ce dernier peut soumettre le cas à la Cour. N'est-ce pas là une évocation à la justice internationale ?

Sans doute, mais il convient de ne pas se laisser prendre aux apparences : le Conseil, spécifie par ailleurs de Heyking, est un organe purement politique et diplomatique « et les plaignants n'ont même pas le droit de de-

« mander que leurs plaintes soient soumises à la décision
« de la Cour » (page 125).

En réalité, le problème de la protection des minorités ne peut être résolu que du point de vue international.

Les minorités doivent être protégées contre la spoliation, la privation de leur individualité culturelle, de leur langue ou de leur religion.

Pour l'Etat, imbu de préjugés racistes, la solution de cette question est difficile, « parce que la majorité ethnique ou religieuse ne saurait être considérée comme « impartiale vis-à-vis de la minorité ».

Voilà pourquoi la garantie internationale est indispensable pour assurer à la protection des minorités un minimum de sécurité.

Exposé de la théorie de M. Mandelstam

La doctrine de M. Mandelstam peut être résumée ainsi : protection des minorités par la reconnaissance généralisée et internationale des droits de l'homme.

Elle a été exposée pour la première fois à l'Institut de droit international au nom de la 19^e Commission, dans une introduction à un rapport du 1^{er} juillet 1925 sur « la « protection internationale des droits de l'homme, du « citoyen et des minorités » ; puis, dans un rapport supplémentaire du 30 décembre 1926 à l'Institut de droit international, sous le titre « Question méthodologique : « la généralisation du droit des minorités par rapport à « la généralisation des droits de l'homme et du citoyen ».

Deux projets ont suivi ce rapport. Ils ont été discutés les 21 et 22 mars 1928 à l'Institut de droit international dans sa session de Paris, et adoptés, enfin, après un nouvel examen, par l'Institut de Droit international dans sa session de New-York en octobre 1929 (1).

Comment se présente la question des minorités ?

a) Les minorités demandent la réforme du régime minoritaire ;

b) Les Etats liés se refusent à toute modification avant que le régime, auquel ils sont soumis, ne soit généralisé ;

c) Les Etats non liés s'opposent à sa généralisation en déclarant qu'ils n'ont pas de minorités.

La solution idéale consisterait à résoudre les questions qui se posent, du fait même de l'existence des minorités, par des conférences mondiales périodiques.

Mais la plupart des Etats ont montré de la répugnance à accepter un système qui supposerait la reconnaissance internationale des minorités se trouvant ou pouvant surgir dans leur sein.

Toutefois, comme il convient de rechercher des solutions pratiques, M. Mandelstam expose qu'il faut renoncer à l'introduction dans le projet d'une disposition sur « la reconnaissance de nouvelles minorités jouissant d'une garantie internationale ».

Ainsi, l'adhésion au régime minoritaire resterait facultative pour les Etats qui ne sont pas liés envers la Société des Nations.

Il propose donc que tous les Etats signent une conven-

(1) En 1927, M. Mandelstam avait présenté à l'Académie diplomatique internationale un exposé sur la protection des minorités ethniques; il y soulignait la nécessité d'y parvenir par la proclamation des droits de l'homme et du citoyen.

tion générale pour la protection des droits de l'homme et du citoyen : « Une telle convention obligerait en effet tous les Etats à respecter implicitement les droits essentiels des minoritaires à titre d'habitants ou de ressortissants » (1).

Ce serait une étape vers l'égalité future.

Pour apaiser les Etats liés par des stipulations spéciales, on remplacerait les traités par une « déclaration commune faite devant la Société des Nations ».

A ce sujet, il existe déjà des déclarations. Elles sont, il est vrai, individuelles et se différencient par leur forme et leur contenu.

En conséquence, M. Mandelstam présente deux projets : l'un concernant les droits de l'homme et du citoyen, qui serait signé par tous les Etats, l'autre les droits des minorités.

Dans l'intérêt des minorités existantes, il propose le maintien du régime minoritaire pour les Etats qui y sont assujettis. Mais il est d'avis que les dispositions des traités soient étendues à tous les Etats possédant des minorités. Il laisse d'ailleurs de côté la question de la détermination de ces Etats.

Enfin, il estime qu'on peut s'entendre sur un certain nombre de règles visant l'amélioration de la situation des minorités elles-mêmes.

Comment M. Mandelstam est-il arrivé à faire dériver la protection des minorités de celle des droits de l'homme ?

Il s'attacha tout d'abord au problème des minorités. En 1925, il présenta à la session de La Haye de l'Institut de droit international un rapport qui ne fut pas discuté.

(1)-Page 290.

Ce sont les débats, qui eurent lieu la même année à la Société des Nations sur la généralisation du régime minoritaire, qui le convinquirent qu'il fallait commencer par la reconnaissance internationale de certains droits de l'homme.

Puisque les Etats non liés s'opposaient à toute généralisation, en prétextant qu'elle ferait surgir des minorités artificielles, il fallait trouver un dérivatif pour calmer les susceptibilités. C'est pourquoi il décida de présenter un projet de déclaration commune sur la protection des droits.

Dans cet ordre d'idées, il pensait qu'il n'y avait pas lieu de prévoir des objections de caractère politique, puisqu'on se plaçait sur le terrain juridique.

Cette déclaration de droits ne doit pas être rattachée au principe de l'intervention d'humanité qui a été pratiquée avant guerre. Cette intervention établit une discrimination entre Etats évolués ou civilisés et Etats arriérés. Aujourd'hui, après la création de la Société des Nations, tous les Etats sont égaux devant le droit international « en ce sens qu'ils peuvent tous en invoquer la protection » et qu'ils doivent tous en subir l'empire » (1).

La protection des droits de l'homme doit obliger toutes les Nations. « La protection internationale doit valoir *contra quemcumque* » (2).

La première rédaction du Pacte contenait d'ailleurs un article 21, qui édictait une reconnaissance générale des droits envisagés au point de vue de la liberté religieuse, mais cette idée fut abandonnée.

M. Mandelstam fait observer que les traités de 1919-1920 contiennent, en dehors des règles sur le régime des mino-

(1) POLITIS. Les nouvelles tendances du droit international, p. 30-31.

(2) Revue de droit public, 1930 (page 62).

rités, une consécration « des différents droits de l'homme
« sous la triple forme des droits d'habitants, de ressortis-
« sants ou de membres des minorités » (1).

La protection de la vie, de la liberté, le libre exercice de la religion, sont assurés à tous les habitants des Etats obligés par les traités.

L'égalité civile et politique est assurée à tous les ressortissants.

Enfin, les minorités se voient garantir un certain nombre de droits spéciaux : libre usage de la langue, liberté de l'enseignement, droit de créer et de diriger des institutions religieuses ou charitables.

Ces trois catégories de droits sont reconnues, d'après l'article premier des traités, « comme lois fondamentales », de telle manière « qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soient en contradiction... et « qu'aucune loi, aucun règlement, ni aucune action officielle ne prévalent contre elles ».

Aussi, les droits des habitants et des ressortissants font partie « d'une véritable constitution internationale créée « par les traités et sont, au même titre que les droits des « minoritaires, intangibles pour les pouvoirs nationaux » (2).

Il se peut que les puissances qui les ont stipulées n'aient pas eu l'intention « de poser les jalons d'un nouveau « droit universel » (3).

Cependant, elles ont contribué à la généralisation des droits de l'homme, puisqu'il est impossible que la reconnaissance des ces droits fondamentaux, comme le respect

(1) Revue de droit international et de législation comparée, 1930 (p. 298).

(2) Revue de droit international et de législation comparée, 1930 (p. 298).

(3) Revue de droit public, 1930 (page 62).

de la vie ou des croyances, soit limitée à quelques Etats.

Or, ces droits sont parmi les plus essentiels de ceux qui sont reconnus aux minorités ; ainsi se trouveraient-ils inclus dans une déclaration commune.

On pourrait ensuite envisager une déclaration sur les droits et devoirs des minorités, qui serait réservée aux Etats possédant des minorités.

L'ère de la souveraineté absolue de l'Etat appartient au passé. Cette souveraineté a déjà reçu en effet certaines limitations, et continuera vraisemblablement d'en recevoir de plus en plus profondes, à mesure que s'affirmera, malgré les traverses momentanées, la tendance actuelle du monde civilisé vers l'épanouissement de l'être humain et la reconnaissance du respect auquel il a droit. Ainsi : « le principe de l'intangibilité de certains droits de l'homme, que les constitutions de différents Etats n'avaient pu stipuler que pour leurs propres juridictions, est érigé en un devoir de l'Etat envers la communauté internationale. Et ce devoir est juridique ; car ce n'est pas la conscience morale du monde civilisé qui exige cette reconnaissance, c'est sa conscience juridique » (1).

Pour M. Mandelstam, protection des minorités et reconnaissance des droits de l'homme sont deux idées connexes, puisque les droits reconnus aux minorités font partie des droits de l'homme, et que les droits des minorités ne différencient en rien du contenu des libertés individuelles.

Un des adeptes de cette théorie l'exposera très nettement ; le problème des minorités nationales n'est que

(1) La déclaration des droits internationaux de l'homme adoptée par l'Institut de droit international. (Revue de droit public, 1930, page 593).

« la transplantation des déclarations de droits dans la
« sphère des garanties du droit international » (1).

Les droits reconnus aux minorités par les traités de 1919 ne doivent pas être considérés comme une catégorie indépendante, mais plutôt comme « une variante internationale des droits de l'homme et du citoyen » (2).

Dira-t-on que la reconnaissance de ces droits n'intéresse pas les Etats ? Ce serait une erreur. M. le Professeur de la Pradelle, à propos d'un projet présenté en 1921 à l'Institut de droit international sur les droits et les devoirs des Etats, faisait remarquer que « les Etats ont
« des devoirs au regard non seulement des autres Etats,
« mais des hommes ».

Ainsi, le seul mode pratique d'extension du droit des minorités, c'est l'organisation internationale de la protection des droits de l'homme.

Ces idées se trouvent exposées dans l'avant-projet adopté en 1929 par l'Institut de droit international.

« L'Institut de droit international ;

« Considérant que la conscience juridique du monde
« civilisé exige la reconnaissance internationale à l'individu d'une sphère juridique soustraite à toute atteinte
« de la part de l'Etat ; que les traités de minorités conclus en 1919 et 1920 par les principales puissances
« alliées et associées avec quelques autres Etats, contiennent déjà une reconnaissance explicite de certains droits
« de l'homme et du citoyen ; mais qu'une pareille reconnaissance partielle, n'imposant le respect des droits de
« l'homme et du citoyen qu'à un certain nombre d'Etats,

(1) M. MIRKINE-GUETZEVITCH, dans la Revue de la Science politique, 1928 (page 524).

(2) *Idem*.

« est en contradiction manifeste avec le principe de l'égalité devant le droit international de tous les membres de la communauté internationale ; qu'il importe dès lors d'étendre au monde entier la reconnaissance des droits de l'homme et du citoyen, tels qu'ils ont été reconnus par les traités de minorités ; que l'énumération de ces droits doit être complétée dans la suite par l'addition d'autres droits également importants » (1).

En 1928, l'Académie diplomatique internationale avait proclamé les mêmes principes :

« ...considérant que les traités de minorités conclus en 1919 et 1920 par les principales puissances alliées et associées engagent un certain nombre d'Etats au respect des droits de l'homme et du citoyen ; que la protection internationale des droits de l'homme et du citoyen consacrée par les traités de minorités répond au sentiment juridique du monde contemporain ; que, partant, une généralisation de la protection des droits de l'homme et du citoyen est hautement désirable... émet le vœu qu'une convention mondiale soit établie sous les auspices de la Société des Nations, assurant la protection et le respect des dits droits ».

Remarquons que pour M. Mandelstam, ce ne sont pas seulement les traités de 1919 et de 1920 qui ont reconnu les droits des minorités. Ces traités ont une longue filiation. Ils se rattachent à ceux qui, dès le 17^e siècle, ont stipulé la liberté religieuse pour les territoires cédés, ainsi qu'aux dispositions insérées dans les accords diplomatiques du Congrès de Vienne en 1815, et à celles du traité

(1) Projet adopté d'abord par la 22^e Commission (Annuaire 1928, pp. 346-347), puis, d'une manière définitive, à la session de New-York. (Annuaire, 1929, page 716).

de Berlin en 1878, imposant non seulement à la Turquie, mais à tous les Etats émancipés, l'obligation de maintenir la liberté religieuse et l'égalité civile et politique.

Telle est la théorie de M. Mandelstam.

Dans quelle mesure est-elle fondée ?

Il s'agit en réalité de savoir s'il y a identité entre la protection des droits reconnus aux minorités par les traités et déclarations et ceux contenus dans les diverses déclarations des droits de l'homme.

Sont-ce les mêmes droits qui sont reconnus ?

Il faut prendre garde que les minorités sont protégées, en tant que minorités.

Pourquoi ? Parce que les droits qu'elles revendiquent (maintien de leur langue, de leur religion, de leurs écoles), font partie d'un patrimoine spirituel et historique différent de celui de l'Etat auquel elles sont incorporées. Ce sont des droits d'ordre politique. Sans doute on peut soutenir que ces droits sont inhérents à leur qualité d'homme. Mais les Polonais ou les Allemands, qui se refusent à toute assimilation, réagissent en tant que Polonais ou Allemands. Ce sont ces droits et revendications qui peuvent être contestés. Ce sont ceux-là qui sont protégés par la garantie internationale de la Société des Nations. Si les traités ont reconnu un certain nombre de droits de l'homme aux habitants et ressortissants d'un certain nombre d'Etats, il existe néanmoins une différence essentielle entre ces droits et ceux concédés aux minorités, puisque seules, comme le reconnaît M. Mandelstam, « les stipulations affectant les minoritaires sont déclarées obligatoires d'intérêt international ». « En d'autres termes, la protection internationale des minorités repose sur un accord international ayant le caractère d'une *lex per-*

« *fecta* ; par contre, celle dont bénéficient les habitants et les ressortissants offre les traits d'une *lex imper-fecta* » (1).

La protection des minorités a un contenu fixe : les droits de l'homme ont un contenu variable dans le temps et dans l'espace.

Il y a des droits garantis dans le système de la protection des minorités, qui ne trouveraient pas nécessairement place dans un système de protection basé sur la généralisation des droits de l'homme : ainsi, par exemple, la liberté d'enseignement reconnue aux minoritaires.

On ne peut pas dire que cette liberté fait partie des droits inhérents à la personne humaine. Elle est contestée dans la plupart des Etats modernes et, là où elle a été reconnue, elle est précaire et soumise à toutes les fluctuations de la conjoncture politique.

D'ailleurs, on peut se demander si une déclaration des droits doit se borner à une protection limitée et incomplète.

Pourquoi, objectait M. Wehberg, cette déclaration ne nous renseignerait-elle pas sur la peine de mort, le service militaire obligatoire, etc... ?

La commission de rédaction de l'avant-projet des droits s'en était rendu compte, puisqu'elle avait proposé cette mention : « étant entendu que l'énumération de ces droits est susceptible d'être complétée ».

Mais il y a plus ; nous ne pensons pas que le système de protection des minorités soit issu de celui des droits de l'homme.

A cet égard, l'opinion de M. Frangulis peut être invo-

(1) Revue de droit international et de législation comparée, 1934 (p. 299).

quée ; représentant d'Haïti, il se lamentait, en 1934, devant la sixième commission, de l'insuffisance de la protection des minorités. Il rappelait que le Président Wilson avait voulu protéger les droits humains. Examinant ce qui en était résulté, il s'exprimait ainsi :

« Dans la réalité des faits, ces stipulations humanitaires et impersonnelles, qui devaient avoir, dans l'esprit du fondateur de la Société des Nations, un caractère universel, et qui devaient être appliquées à tous les membres de la Société des Nations et insérées dans le Pacte, n'ont été, en définitive, imposées qu'à un petit nombre d'Etats, membres de cette Société... ; le système qui a prévalu, et dont l'application a été en outre garantie par la Société des Nations, fut celui non point des droits inhérents à la personne humaine, conçu par le fondateur de cette Société, mais le système de la protection des minorités » (1).

On abandonnait ainsi le point de vue métaphysique pour le point de vue politique.

Nous pouvons conclure avec M. Rousseau, qu'il y a « inégalité de protection pour les ressortissants d'un Etat signataire des traités de 1919 ; seuls, les « minoritaires » sont internationalement protégés, les « majoritaires » ne le sont pas » (2).

Si le système de protection était fondé sur la reconnaissance des droits de l'homme, la même protection serait due à tous les ressortissants de l'Etat, quelle que fût leur appartenance ethnique, linguistique ou religieuse. Or, il

(1) 6^e Commission 1934, p. 41. En 1933, M. Frangulis avait déposé devant l'Assemblée un projet de résolution concernant la protection de certains droits inhérents à la personne humaine

(2) Revue du droit public et de la Science politique, 1930, page 413.

n'en est rien ; mais il semble bien que les traités de minorités n'avaient pas à se préoccuper des droits de la majorité, la reconnaissance de ces droits étant déjà dans tous les Etats homogènes (exception faite de la Russie et du Mexique), entrée dans le droit et dans les faits.

Les déclarations de droits ne protègent l'homme qu'en tant qu'individu abstrait, « en tant qu'unité moyenne et « interchangeable ». Les traités de minorités protègent l'homme en tant qu'appartenant une certaine race, adhérent à une certaine religion, parlant une certaine langue.

Il y a des droits qui sont de droit naturel la propriété de l'homme. De quel homme ? Celui que visent les déclarations, le citoyen de la cité moderne. Nous sommes très loin du type « minoritaire » parfaitement différencié, et dont la différenciation est considérée comme fâcheuse par l'Etat raciste.

D'autres objections peuvent être formulées à l'encontre de la théorie de M. Mandelstam.

La protection des droits de l'homme est une théorie ressortissant au droit constitutionnel ; la protection des minorités est une institution du droit international.

Ce sont deux domaines distincts, quant à la compétence de l'Etat et quant aux sanctions.

La reconnaissance des droits est réalisée, soit par le procédé de la déclaration, soit par celui, plus moderne, de la constitution. Ces procédés ne peuvent être appliqués en droit international, à cause de leur origine unilatérale.

En ce qui concerne la compétence étatique, il y a compétence liée de l'Etat dans la protection des minorités, puisque ce sont des engagements d'ordre international qui s'imposent juridiquement à tous les organes de l'Etat. (Voir à ce sujet l'article premier conclu par les principales puissances alliées et associées avec la Pologne).

Par contre, il n'y a pas nécessairement compétence liée de l'Etat dans le système de protection des droits de l'homme.

Les atteintes qui y sont portées restent dépourvues de sanctions juridiques, à moins qu'il n'existe un contrôle juridictionnel de constitutionnalité.

Enfin, s'agissant des sanctions, les engagements relatifs à la protection des minorités étant d'ordre international, mettent en jeu la responsabilité internationale, tandis que la violation des droits de l'homme ne peut entraîner qu'une sanction d'ordre politique, l'intervention d'humanité (1).

Certes, on pourrait concevoir un système dans lequel tous les Etats s'engageraient à inscrire dans leurs constitutions un catalogue des droits essentiels à l'homme et à respecter ces droits.

En cas de violation de cet engagement, des sanctions appropriées seraient prononcées par un Tribunal ayant une compétence internationale, et les décisions de ce Tribunal s'imposeraient aux Etats contrevenants.

Mais l'organisation d'un tel système ne saurait se matérialiser tant que l'évolution de la pensée chez les différents peuples ne sera pas parvenue à une conception élargie et plus humaine des droits individuels.

(1) V. ROUGIER. La théorie de l'intervention d'humanité. (Revue générale de droit international public, 1910).

Conclusion

Le problème des minorités, tel qu'il est conçu, aboutit à des conséquences singulières. L'Etat conserve, en effet, toute sa liberté quant à ses sujets majoritaires ; mais se trouve limité et contrôlé en ce qui concerne ses sujets minoritaires.

C'est ce que faisait remarquer le gouvernement polonais dans sa note au Secrétaire Général de la Société des Nations, en 1923. Si un citoyen, disait-il, appartenant à la majorité, est mécontent d'une décision administrative ou d'une sentence judiciaire, il doit s'adresser à l'autorité supérieure de son pays. Ce faisant, il épuise les moyens juridiques que lui fournit la constitution. Au contraire, si la personne qui s'estime lésée appartient à la minorité, elle peut dépasser les cadres du pouvoir constitutionnel et agir en recherchant la protection d'une supersouveraineté.

Aussi, tandis que l'Etat s'efforce d'étendre ses pouvoirs sur tous ses ressortissants, il est naturel que des groupes de citoyen recherchent les moyens de faire partie d'une catégorie privilégiée, en remettant en honneur, comme dit Sabelli, quelque vieux dialecte, leur permettant de jouir de la tutelle internationale.

Remarquons que les traités ont limité la tutelle à des minorités de race, de langue ou de religion.

S'il fallait adopter comme justification de la politique

d'intervention en faveur des minorités, le principe d'humanité ou des droits de l'homme, il faudrait étendre cette politique à toutes les minorités politiques et sociales, notamment à celles qui existent en Russie bolchevique, en Allemagne hitlérienne et en Italie fasciste.

Le péril du statut minoritaire est la formation d'une conscience séparatiste.

Luca Dei Sabelli a donné une explication physique, en quelque sorte, du phénomène minoritaire. Ce phénomène est la conséquence du jeu des forces contraires en lutte dans l'organisme social. L'équilibre résultera de l'évolution et surtout de l'orientation nouvelle de ces forces. La Communauté internationale ne peut changer les lois de la vie, et ne peut, par conséquent, ni empêcher ni estomper ses manifestations. L'intervention n'a pour effet que de troubler le jeu des forces internes, et aussi prolonger la lutte. Dans chaque pays et à toutes les époques de l'histoire, on trouve des minorités dissidentes. Cependant, par l'évolution des forces historiques, elles ont fini par se rattacher au parti vainqueur. Les ressentiments se sont atténués et l'esprit de modération a permis la réunion de groupes adverses (minoritaires et majoritaires) (1).

Cette explication d'ordre déterministe est intéressante ; mais elle ressemble au laissez-faire, laissez-passer de l'économie libérale. Il est exact que des forces obscures décident parfois de l'avenir des nations et que, du choc d'éléments contraires, peut se dégager un certain équilibre.

Mais les auteurs des traités de minorités ont essayé de résoudre la question en y intéressant la communauté in-

(1) Luca dei SABELLI. Nazioni e minoranze etniche (p. 225).

ternationale tout entière, représentée par le Conseil de la Société des Nations. Tel est le droit actuel des minorités. A nos yeux, cette solution n'est véritablement satisfaisante que dans l'hypothèse de la carence du droit national.

Vu :

Le Président,

A. DE LA PRADELLE.

Vu :

Le Doyen,

Edgar ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALDO DAMI. — *Destin des minorités.*
DE BALOGH. — *La protection internationale des minorités.*
BLAGOYEVITCH. — *Le principe des nationalités et son application dans les traités de paix.*
DE LA BRIÈRE. — *La Communauté des puissances.*
DELOS. — *La Société internationale et les principes de droit public.*
DUPUIS. — *Cours de l'Académie de La Haye* (1923, t. 3).
ERDSTEIN. — *Le statut juridique des minorités en Europe.*
FEINBERG. — *La juridiction de la Cour permanente dans le système de la protection des minorités.*
FOUQUES-DUPARC. — *La protection des minorités de race, de langue et de religion.*
FRIEDMAN. — *Le problème des minorités ethniques et sa solution par l'autonomie et la personnification.*
LE FUR. — *Races, nationalités, Etats. Précis de droit international public.*
DE HEYKING. — *La conception de l'Etat et l'idée de la cohésion ethnique.*
ITO. — *La question des minorités.*
JACQUIN. — *La question des minorités entre l'Italie et la Yougo-Slavie.*
DE LAPRADELLE. — *La loi polonaise de 1920 et le traité de Versailles.*
— *Les réformes agraires et le droit des gens.* (L'Esprit international, 1929).
MAGYARY. — *La juridiction de la Cour permanente.*
MANDELSTAM. — *La protection des minorités.* (Cours de La Haye, 1923, tome 1).
— *La protection internationale des minorités.*
POLITIS. — *Les nouvelles tendances du droit international.*
KISTITCH. — *Les minorités, l'Etat et les communautés internationales.*
REDSLOB. — *Le principe des nationalités.*
ROUSSEAU. — *Protection des minorités et reconnaissance internationale des droits de l'homme.* (Revue de droit public, 1931).
RUDESCO. — *Etude sur la question des minorités.*
SABELLI. — *Nazioni e minoranze etniche* (T. 2).
SCELLE. — *Précis de droit des gens.*
TIBAL. — *Les minorités nationales* (1929).
— *Les tendances actuelles du mouvement minoritaire.* (L'Esprit international, 1931).
VICHNIAC. — *La protection des minorités.*
DE VISSCHER. — *Unité d'Etat et revendications minoritaires.* (Revue de droit international et de législation comparée, 1931).

REVUES ET PUBLICATIONS DIVERSES

- SOCIÉTÉ DES NATIONS. — *Journal Officiel.*
— *Travaux de l'Assemblée et des Commissions.*
— *Recueil des résolutions et discussions concernant les minorités.*
ACADÉMIE DIPLOMATIQUE DE DROIT INTERNATIONAL.
REVUE DE DROIT INTERNATIONAL. (Revue de Lapradelle).
REVUE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC.
REVUE DE DROIT INTERNATIONAL ET DE LÉGISLATION COMPARÉE.

TABLE des MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

CHAPITRE PREMIER

I. Autodisposition des peuples ou intégration. — La conception wilsonnienne. — Comment la Conférence de la Paix a résolu le problème	9
II. Sources de la protection des minorités	13
III. Droits des minorités : vie, liberté, nationalité	17
IV. Devoirs des minorités	26
V. Le principe de l'égalité des droits	27

CHAPITRE II

Examen de quelques cas types de protection des minorités qui se sont posés devant le Conseil	39
a) La question des Ruthènes	40
b) Minorités juives en Hongrie (1922-1925)	46
c) Minorités en Roumanie	49
1° L'affaire des optants hongrois (1925)	49
2° La pétition des églises catholique, réformée et unitaire de Transylvanie relative à l'enseignement privé (1925-1926)..	55

CHAPITRE III

La procédure d'examen des pétitions des minorités	59
Section I. — L'examen préliminaire	59
Section II. — La compétence du Conseil	64
Section III. — Le Comité des Trois	76
Section IV. — Le droit de pétition	84
Section V. — Le recours à la Cour Permanente de Justice internationale	89
Section VI. — Conclusion.	97

CHAPITRE IV

Examen doctrinal de la question des minorités	105
Qu'est-ce qu'une minorité en droit international ?	109
Les solutions proposées :	
A. — L'indépendance politique	115

B. — L'Etat fédéral	117
C. — L'autonomie	119
Discussion de la théorie autonomiste	119
La théorie de M. Friedman	126
D. — Essai d'une solution pratique	131
* * *	
Examen de la théorie de M. de Heyking	136
Examen de la théorie de M. Mandelstam	145
* * *	
CONCLUSION.	159
* * *	
BIBLIOGRAPHIE	163

